Eerste Kamer der Staten-Generaal 1

Vergaderjaar 2015–2016

33 962 Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)

H

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 12 februari 2016

Met belangstelling heeft de regering kennisgenomen van de aanvullende vragen en zij dankt de leden voor de gestelde vragen. De regering hoopt dat met deze nadere memorie van antwoord de vragen naar tevredenheid zijn beantwoord. Bij de beantwoording is de indeling gevolgd die in het nader voorlopig verslag is aangebracht. De regering ziet uit naar het vervolg van de behandeling.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

[N1]

De leden van de fractie van het CDA hebben vragen over de dynamiek van het omgevingsplan en de fase van overgang van bestemmingsplannen naar één omgevingsplan. Zij vragen of de bestemmingsplannen hun functie en juridische betekenis behouden zolang nog geen omgevingsplan is vastgesteld. Verder vragen zij of een bestemmingsplan na de inwerkingtreding van de Omgevingswet nog kan worden gewijzigd. Ook vragen zij naar de gevolgen voor de transparantie (duidelijkheid, kenbaarheid) en overzichtelijkheid van het omgevingsplan als geheel, als er voortdurend wijzigingen plaatsvinden die zich in verschillende stadia van besluitvorming en procedure bevinden. Gevraagd wordt hoe zich dit verhoudt tot de verbeterdoelen, en met name inzichtelijkheid en integraliteit.
In antwoord op deze vragen wordt gewezen op het voornemen om bij Invoeringswet te voorzien in een overgangsregeling waarbij alle geldende bestemmingsplannen (en beheersverordeningen) in een gemeente van rechtswege samen worden aangemerkt als het omgevingsplan. Daarmee beschikken gemeenten met de inwerkingtreding van de Omgevingswet over één omgevingsplan. Dit ene omgevingsplan is in het begin alleen nog een juridische werkelijkheid. Het bestaat immers uit de afzonderlijke bestemmingsplannen. Door de bestemmingsplannen te benoemen als één omgevingsplan, behouden deze onder het stelsel van de Omgevingswet hun werking, functie en juridische betekenis. Het is vervolgens aan gemeenten om de taak op te pakken de bestemmingsplannen en andere regelingen om te vormen tot één consistent en

kst-33962-H
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

samenhangend omgevingsplan, waarin de gemeentelijke regelgeving over de fysieke leefomgeving wordt samengebracht. Hierbij kan worden gekozen voor een proces waarin, al werkende weg, door middel van opeenvolgende wijzigingen, regels van het omgevingsplan worden gewijzigd en nieuwe regels worden toegevoegd. In overleg met de VNG wordt bekeken wat een goed moment is waarop dit proces afgerond moet zijn. Het is dus juist dat het omgevingsplan, dat in het begin nog bestaat uit alle afzonderlijke bestemmingsplannen en beheersverordeningen, kan worden gewijzigd.

Met de leden van de fractie van het CDA onderschrijft de regering het beeld dat een omgevingsplan veelvuldig op onderdelen en per locatie wordt gewijzigd. Er kunnen dus inderdaad meerdere vaststellingsbesluiten, in verschillende stadia, tegelijk in procedure zijn. De ambitie is om op termijn het digitaal stelsel zo vorm te geven dat de transparantie, kenbaarheid en inzichtelijkheid zo goed mogelijk zijn geborgd. Het voornemen is om het omgevingsplan op de hierna beschreven wijze via het digitaal stelsel beschikbaar te stellen. Per locatie zouden de op dat moment geldende regels kunnen worden getoond. Per regel kan de daarbij behorende toelichting worden geraadpleegd. Bekeken kan worden welk orgaan, op welk moment, bij welk besluit de regel heeft vastgesteld. Daar is ook te vinden wanneer de regel in werking is getreden. Het voornemen is om ook de ontwerpbesluiten, met de regels die zich voor een locatie nog in het stadium van de voorbereidingsprocedure bevinden, te tonen. Juist door het feit dat sprake is van één omgevingsplan per gemeente, worden de regels in het plan afgestemd en wordt ongewenste versnippering door aparte «postzegelregelingen» die gelden voor afzonderlijke locaties voorkomen. Het verwezenlijken van deze ambitie vraagt overigens nog veel afstemming en samenwerking tussen de bestuurslagen en er is aanzienlijke aanpassing bij bestuursorganen nodig.

[N2]

De leden van de CDA-fractie vragen of een «gelijkwaardig beschermingsniveau» betekent dat de kans dat iemand iets overkomt of schade lijdt als gevolg van het ene risico, ongeveer even groot is als de kans dat hem als gevolg van een ander risico iets overkomt. Ze willen weten welk beschermingsniveau of risicoprofiel de norm wordt en wat dat betekent voor de andere risicodomeinen.

Met het uitgangspunt «gelijkwaardig beschermingsniveau» bedoelt de regering een beschermingsniveau dat gelijkwaardig is aan het beschermingsniveau van de huidige regelgeving. De stelselherziening is dus niet het vehikel voor het wegnemen van verschillen tussen de risico's die aanvaardbaar worden geacht in de onderscheiden domeinen van het omgevingsrecht.

In de memorie van toelichting[1] is aangegeven dat het denkbaar is dat in andere beleidstrajecten wordt gekozen voor een wijziging van het beschermingsniveau. Dergelijke inhoudelijke wijzigingen staan in beginsel los van de stelselherziening en zullen apart met het parlement worden besproken. Een belangrijk beleidstraject in dit verband is het gevolg van vragen uit uw Kamer over verschillen in normering op het gebied van veiligheid. Naar aanleiding daarvan zijn in 2014 de brief en nota «Bewust Omgaan met Veiligheid: Rode Draden» aan uw Kamer gezonden.[2] Deze bevatten een proeve van een afwegingskader voor veiligheid op het werkterrein van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. De kern daarvan vormen tien uitgangspunten voor het beleidsproces in de risico- en veiligheidsdomeinen. Op 10 februari 2015 zijn de brief en nota besproken met uw Kamer. De inzichten die zijn verwoord in de «Rode

[1] Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 38.
[2] Kamerstukken I 2013/14, 32 862, nr. L, bijlage.

Draden» hebben al meegespeeld bij de recente ontwikkelingen in bijvoorbeeld het omgevingsveiligheidsbeleid. In de tweede fase van het programma Bewust Omgaan met Veiligheid zullen ook de andere veiligheidsvraagstukken waarvoor het Ministerie van Infrastructuur en Milieu een verantwoordelijkheid heeft, vergeleken en waar nodig gemoderniseerd worden vanuit de in de nota genoemde uitgangspunten. Als dit op termijn leidt tot wijzingen van het beschermingsniveau voor specifieke domeinen zal dat aan het parlement worden voorgelegd, onder meer in het kader van voorhang van wijzigingen van de AMvB's.

[N3]

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om zoveel mogelijk oogmerken op te nemen in de opsomming van artikel 2.1, derde lid.
De oogmerken in het wetsvoorstel zorgen ervoor dat het achterliggende doel van de concrete wettelijke bepaling zichtbaar wordt. Voorbeelden zijn het bescherming van het milieu of het beheer van watersystemen. Ze geven daarmee ook richting aan de toepassing van bevoegdheden. De lijst oogmerken in dit artikel bevat naar huidig inzicht de belangrijkste en meest voorkomende oogmerken van de nadere regelgeving van het omgevingsrecht. Het aantal oogmerken dat een rol kan spelen in het omgevingsrecht is in feite eindeloos. Een zo compleet mogelijke lijst zou dan ook leiden tot onoverzichtelijkheid. Zo draagt uitbreiding het risico van samenvallende en overlappende oogmerken met zich. Hoewel niet ontkend kan worden dat dit risico zich al in het huidige wetsvoorstel deels manifesteert, zou het verder uitbreiden met andere oogmerken de harmoniserende functie van de lijst verloren doen gaan.
Binnen elk van de oogmerken zijn verder talloze nadere oogmerken te onderscheiden die uitgewerkt worden in de regelgeving en het beleid. Zo kan men onder «het waarborgen van de veiligheid» in ieder geval de waterveiligheid, de externe veiligheid en de luchtvaartveiligheid scharen. Deze drie onderwerpen worden expliciet genoemd in het wetsvoorstel. Onder «het beschermen van het milieu» valt – zoals artikel 4.22, eerste lid, onder c, ook aangeeft – in ieder geval: het beschermen van de kwaliteit van lucht, bodem en de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen, het zuinig gebruik van energie en grondstoffen en een doelmatig beheer van afvalstoffen. Het volledig opsommen zou tot een groot detailniveau leiden. Zo zou bij «het behoeden van de staat en werking van infrastructuur voor nadelige gevolgen van activiteiten» onderscheid moeten worden gemaakt naar elk van de dertien typen infrastructuur die in de definitie van «infrastructuur» worden onderscheiden. Als men de beknopte lijst op deze wijze gaat uitvouwen wordt deze vele pagina's lang en is hij toch nooit volledig.

[N4]

De leden van de CDA-fractie vragen naar de stand van zaken rond de gezaghebbende werkgroep standaarden. Ze vragen welke mogelijkheden er zijn om eventuele problemen op te lossen en conflicten te beslechten en of partij doorzettingsmacht heeft.
Conform de afspraak in het Bestuursakkoord van 1 juli 2015 is inderdaad een werkgroep in opstart die aan de slag gaat met standaarden voor het bewaren, bewerken, uitwisselen en tonen van gegevens binnen het Digitaal Stelsel Omgevingswet en de daarmee verbonden ketens. De doelstelling van de werkgroep is om draagvlak voor standaarden te creëren en de ontwikkeling van standaarden aan te jagen. Daartoe wordt de werkgroep samengesteld uit betrokken vertegenwoordigers vanuit de diverse bestuurslagen. De deelnemers worden gekozen op hun kennis en netwerkcompetentie. Zij staan samen een werkwijze voor waarbij zij

optimaal gebruik maken van bestaande werkverbanden. De eerste helft van 2016 zal de werkgroep onder andere aan de slag gaan met het project «semantische standaarden en harmonisatie van begrippen». Er zijn nu veel begrippen waaraan verschillende betekenissen (semantiek) zijn toegekend vanuit de bestaande sectorale wet- en regelgeving. Het is cruciaal voor de samenwerking tussen de partners om de betekenis van woorden en gegevens vast te leggen.

Het bestuurlijk overleg Omgevingswet (Rijk, VNG, IPO, UvW) is opdrachtgever van de werkgroep en heeft in die rol ook doorzettingsmacht. Het bestuurlijk overleg kan de toepassing van standaarden bestuurlijk bekrachtigen. Het voornemen is om in de Invoeringswet Omgevingswet een grondslag op te nemen op basis waarvan de standaarden bij ministeriële regeling kunnen worden vastgesteld.

De leden van de CDA-fractie vragen daarnaast naar de informatiehuizen: welke bestuursorganen worden hiermee bedoeld, en welke sturing of regie is er op de uitvoering van de taken door deze organen. Ook wordt gevraagd welke andere bestuursorganen betrokken zijn bij de samenwerking in het digitaal stelsel.

Informatiehuizen zijn bestuursorganen of rechtspersonen die binnen het digitaal stelsel de kerntaak krijgen de informatie te vervaardigen die nodig is om vragen van gebruikers te kunnen beantwoorden. Beoogde informatiehuizen zijn in een aantal gevallen bestaande instituten of uitvoeringsorganisaties die ressorteren onder een Minister, die daarvoor het verantwoordelijke bestuursorgaan is. Dit geldt bijvoorbeeld voor het RIVM, de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed en Rijkswaterstaat. Ook wordt beoogd om het Kadaster, een zelfstandig bestuursorgaan, als informatiehuis aan te wijzen. Informatiehuizen zijn niet noodzakelijkerwijs bestuursorgaan. Het kan ook gaan om een interbestuurlijk samenwerkingsverband, bijvoorbeeld van een of meer koepelorganisaties van medeoverheden. Er moet wel sprake zijn van een juridische entiteit waaraan de taken kunnen worden opgedragen. Voor de aan te wijzen informatiehuizen zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij de al bestaande kennisinstituten, uitvoeringsorganisaties en samenwerkingverbanden op de diverse informatiegebieden.

Om informatie te kunnen vervaardigen heeft een informatiehuis brongegevens nodig: de (ruwe) brongegevens die op grond van artikel 20.20, tweede lid, worden aangewezen en gegevens uit omgevingsdocumenten. Deze brongegevens worden aan het digitaal stelsel beschikbaar gesteld door de bronhouders. Deze bronhouders kunnen bestuursorganen, zoals het bevoegd gezag als het gaat om monitoringsgegevens, of rechtspersonen zijn. De bronhouders zijn bestaande entiteiten en kunnen inderdaad zijn bestuursorganen van gemeenten, waterschappen, provincies of het Rijk, maar ook kennisinstituten (zoals het CBS).

Het digitaal stelsel moet effectief en efficiënt kunnen functioneren. Daarom is de regering voornemens om deze taken en verantwoordelijkheden te verankeren via de Invoeringswet Omgevingswet. Ook is het voornemen via de Invoeringswet te regelen welk toezicht de Minister van Infrastructuur en Milieu vanuit zijn stelselverantwoordelijkheid houdt op een goede taakuitvoering van de informatiehuizen.

Tot slot vragen de leden of het hele samenhangende ICT-stelsel in gevaar komt wanneer er één van de onderdelen niet functioneert zoals het zou moeten. De meeste componenten in het digitaal stelsel hebben een zelfstandige functie en beïnvloeden niet de werking van het stelsel als geheel. Dat kan bijvoorbeeld gaan om de aanvraag van een vergunning of het raadplegen van een omgevingsdocument. De werking van deze componenten binnen het stelsel is afhankelijk van een centrale infrastructuur. Als de centrale infrastructuur niet functioneert zoals zou moeten, dan heeft dat effect op het hele stelsel. Het is vergelijkbaar met de stroomvoorziening in een stad. Als de stroom uitvalt, werkt niets meer, maar als ergens een stopcontact niet werkt, dan heeft dat geen effect op

de werking van het geheel. De leden vragen verder of er al *go/no-go*-momenten zijn geweest die gepasseerd zijn met een *no-go* en dus tot vertraging hebben geleid. Dat is niet het geval. De doorontwikkeling van het digitale stelsel is afhankelijk van nader onderzoek en de (financiële) afspraken die met de medeoverheden worden gemaakt in het kader van de implementatie. Onderdeel van de afspraken is ook het specificeren van *go/no-go*-momenten.

[N5]

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of interventies van een provincie vanwege een provinciaal belang moeten zijn gebaseerd op aanvaard provinciaal beleid opdat daarmee voorzienbaarheid wordt gecreëerd en de motiveringsplicht wordt ingekaderd.
De regering kan deze vraag bevestigend beantwoorden. Voor de reactieve interventie door de provincies is de eis dat het provinciaal belang moet zijn aangegeven in een door een bestuursorgaan van de provincie openbaar gemaakt document. Dat is expliciet opgenomen in artikel 16.21, tweede lid, onder b. Hiermee wordt voorkomen dat gemeenten verrast kunnen worden door een provinciale interventie op een genomen besluit. Hiermee is dus wettelijk zeker gesteld dat een dergelijke interventie vooraf voorzienbaar is.
Ook voor de in artikel 2.33 van het wetsvoorstel opgenomen bevoegdheid om bij besluit van gedeputeerde staten instructies te geven over de inhoud van besluiten of het handelen van gemeenten en waterschappen is dat geregeld. In het tweede lid van artikel 2.35 van het wetsvoorstel is in deze eis voorzien. Voor de pro-actieve provinciale sturing met instructieregels is in het wetsvoorstel niet in een expliciete eis voorzien. De reden hiervoor is dat het vaststellen van een provinciale omgevingsverordening altijd vooraf zal worden gegaan door een vaststellingprocedure waarin voorzien wordt in betrokkenheid van medeoverheden, burgers en bedrijven en wordt afgesloten met een bekendmaking. Artikel 16.32 van het wetsvoorstel bepaalt dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing is op de voorbereiding van een omgevingsverordening. Het kan dus zo zijn dat voor een bepaald provinciaal belang nog geen schriftelijk beleid is vormgegeven, maar dat er sprake is van nieuwe beleidsvorming bij de totstandkoming van de omgevingsverordening. Dit nieuwe beleid is dan terug te vinden in de toelichting bij de omgevingsverordening die gelijktijdig met de omgevingsverordening wordt bekendgemaakt. Doordat besluiten zoals de omgevingsverordening niet eerder rechtskracht kunnen krijgen dan nadat zij bekend zijn gemaakt, kunnen gemeenten en waterschappen dus niet worden verrast door dit nieuwe provinciale beleid.
Op deze wijze is naar het oordeel van de regering in het wetsvoorstel voldoende zeker gesteld dat zowel pro-actieve als reactieve interventies door de provincies altijd voorzienbaar zijn. Met de toepasselijkheid van het in artikel 2.2, derde lid, en artikel 2.3 van het wetsvoorstel vervatte proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel is daarnaast voorzien in voldoende sturing op een terughoudende inzet van deze instrumenten door de provincies en het Rijk.

[N6]

De leden van de CDA-fractie vragen welke overheid de planschade dient te vergoeden die ontstaat als gevolg van interventies of instructieregels door of van de provinciale overheid. Eenzelfde vraag stellen zij voor situaties waar de gemeente op grond van de adviezen van andere belanghebbende overheden een besluit moet nemen, dat zij zelf eigener beweging zo niet zou hebben genomen.

Regels over planschade komen in hoofdstuk 15 van de Omgevingswet, dat voor schade is gereserveerd. Hoofdstuk 15 zal worden opgenomen via het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet. Bij de voorbereiding van dat wetsvoorstel zijn vertegenwoordigers van de VNG en het IPO nauw betrokken. De contouren van de regeling kunnen wat betreft de bevoegdheid om te beslissen op een planschadeclaim, als volgt worden geschetst.
Uitgangspunt is dat voorkomen wordt dat de burger voor zijn schadevergoeding wordt verwezen naar verschillende loketten. De verdeling van de kosten tussen de betrokken overheden vindt, zo nodig, achter het loket plaats. Als vangnet is in afdeling 13.2 van de Omgevingswet een regeling voor de vergoeding van hogere kosten opgenomen. De regering verwacht dat van die regeling niet of nauwelijks gebruik hoeft te worden gemaakt omdat provincies en gemeenten over de kostenverdeling afspraken kunnen maken. Mocht gebruik van die regeling onverhoopt wel nodig zijn, dan biedt afdeling 13.2 een toereikende regeling.
De bevoegdheid om te beslissen op een verzoek om planschade zal in beginsel toekomen aan het college van burgemeester en wethouders. Dat is anders als gedeputeerde staten een projectbesluit neemt of provinciale staten, met inachtneming van artikel 2.3, tweede lid, en artikel 4.2, tweede lid, regels in de omgevingsverordening opneemt die de burger rechtstreeks binden. In de gevallen dat die besluiten schade veroorzaken, zal niet het college van burgemeester en wethouders, maar gedeputeerde staten bevoegd zijn om te beslissen op een verzoek om schade.
Instructieregels van provinciale staten, instructies van gedeputeerde staten of adviezen van andere betrokken bestuursorganen, hebben gemeen dat ze alleen worden gegeven vanwege de behartiging van een bepaald belang of vanwege een bepaalde deskundigheid waarover het orgaan beschikt. Daarom bestrijken instructieregels, instructies en adviezen in de regel slechts een deel van de belangen die betrokken zijn bij een besluit waarin zij uiteindelijk worden verwerkt. De volledige integrale afweging vindt plaats op gemeentelijk niveau. Daar wordt uiteindelijk besloten of en, zo ja, hoe een activiteit in de fysieke leefomgeving mag worden uitgevoerd. Als een instructieregel bijvoorbeeld bepaalt dat de toevoeging van een burgerwoning is toegelaten als onder meer is voldaan aan de voorwaarde dat de woning landschappelijk goed wordt ingepast, is het aan het gemeentebestuur om te beoordelen of in het concrete geval aan deze voorwaarde wordt voldaan. Bovendien bindt een instructieregel of advies de benadeelde burger niet rechtstreeks. Dat doet de gemeenteraad via het omgevingsplan, waarin de instructieregel of instructie is verwerkt of waarover een ander orgaan advies heeft uitgebracht. De gemeente zal in dergelijke gevallen de overheid zijn die de schade aan de benadeelde burger vergoedt.
Overigens wijkt de benadering die hiervoor is weergegeven, niet af van de regeling in de Wet ruimtelijke ordening.

[N7]

De leden van de CDA-fractie vragen of het provinciebestuur kan interveniëren met bijvoorbeeld instructieregels bij gevallen waarin het beleid van de ene gemeente, in een andere, vaak aangrenzende gemeente, tot nadeel of problemen leidt.
Deze vraag kan bevestigend beantwoord worden. In artikel 2.18, eerste lid, onderdeel a, van het wetsvoorstel is aan de provincies de taak van de gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen toegedeeld. Vanuit deze wettelijke taak is het dus aangewezen dat provincies de regierol pakken bij gemeentegrensoverschrijdende problemen en ontwikkelingen op het terrein van de fysieke leefomgeving. Om deze taak goed te kunnen uitoefenen geeft het wetsvoorstel aan de provincies de bevoegdheid om

bij omgevingsverordening instructieregels en het bij besluit instructies te geven. Daarnaast kunnen provincies in hun omgevingsverordening algemene regels over activiteiten die gemeentegrensoverstijgende gevolgen (kunnen) hebben stellen. Tot slot is voorzien in een provinciale reactieve interventiebevoegdheid bij de toedeling van functies aan locaties in omgevingsplannen en een bevoegdheid tot het geven van advies en instemming bij omgevingsvergunningen die zien op de toedeling van functies aan locaties.
Provincies voeren nu vaak ook beleid op gemeentegrensoverschrijdende ontwikkelingen. Noodinterventie is daarbij niet aan de orde, omdat dit algemeen bekende ontwikkelingen zijn waarvoor provincies beleid hebben geformuleerd. Mochten er zich in de toekomst echter onvoorziene ongewenste ontwikkelingen voordoen waarbij een provincie van oordeel is dat een coördinerende rol aangewezen is en er een provinciaal belang in het geding is, dan kan daarop door de provincie direct een schriftelijk beleidsstandpunt worden geformuleerd en gecommuniceerd. De provincie kan dan binnen de kaders die het wetsvoorstel daaraan stelt toepassing te geven aan de eerdergenoemde provinciale bevoegdheden. Mocht zich echter een onvoorziene situatie voordoen waarbij een gemeentelijk besluit of handelen zulke ernstige gevolgen heeft dat een reactieve interventie, ondanks het ontbreken van vooraf openbaar gemaakt provinciaal beleid, gerechtvaardigd is, dan staat de weg open van vernietiging door de Kroon. De Kroon zal dan eigenstandig afwegen of in dat geval een voor de gemeente niet vooraf voorzienbare reactieve interbestuurlijke interventie (vernietiging van het besluit) gerechtvaardigd is. Het generieke interbestuurlijke toezichtsinstrumentarium zoals opgenomen in de organieke wetgeving voorziet al in een mogelijkheid voor provincies tot «noodinterventie» die kan worden ingezet zonder voorzienbaarheid van het provinciaal belang. Daarom is hiervoor geen aparte regeling in de Omgevingswet opgenomen. In het wetsvoorstel is alleen voorzien in interbestuurlijke toezichtsinstrumenten voor die situaties dat het generieke instrumentarium niet toereikend is. Zie hierover verder het antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie in de memorie van antwoord [62].

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

[N8]

De leden van de D66-fractie stellen terecht dat het verstandig is ook na 2018 te monitoren op voortgang en knelpunten bij het werken met de Omgevingswet.
Hierin is voorzien. De voortgang van de implementatie binnen de betrokken overheidsorganisaties zal ook na 2018 onderdeel uitmaken van de implementatiemonitor, onder andere via ex-post monitoring (informatie achteraf voor het valideren van de bijdrage van het programma aan de te realiseren bekwaamheden). Na 2018, wanneer men echt aan de slag gaat met de Omgevingswet zullen praktische knelpunten naar boven komen en worden doorvertaald naar activiteiten vanuit het implementatieprogramma. De eerste resultaten van de implementatiemonitor zijn eind 2016 bekend. De mate waarin de verbeterdoelen worden behaald zullen vanaf 2019 jaarlijks worden gemeten via de genoemde implementatiemonitor.

[N9]

De leden van de D66-fractie hebben een vraag over de informatiehuizen. Zij willen weten hoe de regering ervoor gaat zorgen dat het delen van verantwoordelijkheid tussen de gegevensbron en het informatiehuis niet

in de weg zal staan aan de correctheid van informatie. En ook willen zij weten bij wie gebruikers terecht kunnen als informatie niet correct is.
De regeling voor informatiehuizen is niet opgenomen in het voorliggende wetsvoorstel. De regering heeft het voornemen een regeling hiervoor via de Invoeringswet Omgevingswet toe te voegen aan afdeling 20.5, getiteld «Digitaal stelsel van informatievoorziening». Deze beknopte afdeling is ingevoegd bij amendement[3] om zeker te stellen dat een samenhangend digitaal stelsel van informatievoorziening over de fysieke leefomgeving tot stand zal worden gebracht. Zoals de toelichting op het amendement aangeeft zal verdere uitwerking plaatsvinden via de Invoeringswet.
De punten waar de leden in hun vragen op duiden worden betrokken bij de voorbereiding van het wetsvoorstel voor de Invoeringswet. Een belangrijk element in dit wetsvoorstel is het bieden van een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen de bronhouders, de informatiehuizen en de Minister van Infrastructuur en Milieu, die verantwoordelijk zal worden voor het centrale knooppunt dat de gebruikersvoorzieningen met onder meer de informatiehuizen en basisregistraties verbindt.
Centraal bij de ontwikkeling van informatiehuizen staat dat ze gegevens ontsluiten die bruikbaar, beschikbaar en bestendig zijn voor besluiten met rechtsgevolgen. Dit zal ook bij de wettelijke verankering het uitgangspunt zijn. De bronhouder is verantwoordelijk voor de inhoudelijke juistheid van de gegevens en voor het voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen, waaronder regels over actualiteit, en standaarden. Het wetsvoorstel zal zoals gebruikelijk voorzien in een regeling waarmee derden melding kunnen maken van gegevens die naar hun mening onjuist zijn. Verder houden bestuursorganen de ruimte om bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden uit te gaan van feitelijk juiste gegevens, mochten de gegevens uit het informatiehuis in een specifiek geval niet de vereiste kwaliteit hebben.

[N10]

De leden van de D66-fractie vragen of de regering zicht heeft op wanneer de inbreng van belanghebbenden in het kader van participatie voldoende zal zijn meegewogen.
De regering gaat ervan uit dat de D66-fractie hier doelt op vroegtijdige participatie, als er nog geen ontwerpbesluit aan de orde is. Participatie is aan de orde bij tal van verschillende besluiten die een bestuursorgaan kan nemen. Van belang is dat belanghebbenden in een vroeg stadium (nog voordat een ontwerpbesluit aan de orde is) op de hoogte worden gesteld van een initiatief en dat zij de gelegenheid hebben daarover mee te praten en hun opvattingen naar voren te brengen. Dat kan op verschillende manieren gebeuren, zulks ter beoordeling van het bevoegd gezag. De volksvertegenwoordiging kan het uitvoerende bestuur daar ook op aanspreken. Vervolgens zal het bestuursorgaan in de motivering van het ontwerpbesluit moeten verwoorden welke input de vroegtijdige participatie heeft opgeleverd en hoe dit is gewogen. Zo kunnen belanghebbenden nagaan wat er met hun inbreng is gedaan. Eventueel kunnen zij in de formele inspraakprocedure daarop terugkomen.

[N11]

De leden van de fractie van D66 vragen of de regering bereid is om voor onomkeerbare activiteiten de termijn voor inwerkingtreding van de omgevingsvergunning gelijk te stellen aan de beroepstermijn.
Het voorstel van de leden van de fractie van D66 om voor onomkeerbare activiteiten een opschortende termijn voor inwerkingtreding van zes weken te stellen acht de regering ongewenst. Dit voorstel zou er toe

[3] Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 89.

leiden dat er voor de inwerkingtreding van de omgevingsvergunning verschillende termijnen worden gehanteerd. In de huidige praktijk leiden verschillen in termijnen tot onduidelijkheden voor de uitvoeringspraktijk en ook voor belanghebbenden. Om die reden zijn in het wetsvoorstel de vele verschillende regimes voor inwerkingtreding teruggebracht tot één regime van inwerkingtreding per instrument. Daarmee wordt het stelsel vereenvoudigd en de inzichtelijkheid voor de uitvoeringspraktijk vergroot. Zoals ook is aangegeven naar aanleiding van een vraag van deze leden in de memorie van antwoord [56], acht de regering een inwerkingtredings-termijn van twee weken weliswaar kort, maar wel voldoende. Daarbij is in aanmerking genomen dat bij ministeriële regeling regels zullen worden gesteld over het bij de aanvraag verstrekken van gegevens over het overleg met derden. Dit draagt er aan bij dat belanghebbenden voordat het besluit op de aanvraag wordt genomen al op de hoogte zijn van de aanvraag. Het besluit op de aanvraag komt daarmee niet onverwachts. Dit is een extra waarborg ten opzichte van de huidige regelgeving. Daarnaast zal in de praktijk ook de voorzieningenrechter in geval van een verzoek om voorlopige voorziening, zo nodig contact opnemen met de initiatiefnemer om onomkeerbare gevolgen van het project te voorkomen, of hij zal zo nodig tussentijds een voorziening treffen. De termijn van twee weken in combinatie met deze praktijk bieden naar het oordeel van de regering belanghebbenden voldoende mogelijkheden om onomkeerbare gevolgen van een activiteit waartegen nog rechtsbescherming open staat, te voorkomen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

[N12]

De leden van de PVV-fractie vragen de regering te verduidelijken wat de veranderingen zijn in de toepassing van instructieregels door provincies ten opzichte van de reactieve aanwijzing en welk effect dit in de praktijk zal hebben op provinciaal ruimtelijk beleid voor de aanpak en leegstand van kantoren.
De vraag van deze leden lijkt uit te gaan van de veronderstelling dat de in artikel 2.22 van het wetsvoorstel opgenomen provinciale bevoegdheid om instructieregels te geven in de plaats komt van de bevoegdheden die artikel 3.8, zesde en zevende lid, van de Wet ruimtelijke ordening en artikel 3.13 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht bevatten en die aangeduid worden met de benaming «reactieve aanwijzing». Deze veronderstelling is niet juist. Het provinciale beleid voor de aanpak van leegstand van kantoren wordt door de provincies op verschillende wijzen vormgegeven. Veelvuldig wordt daarbij gebruik gemaakt van de bevoegdheid om instructieregels op grond van artikel 4.1 van de Wet ruimtelijke ordening te geven over de inhoud en toelichting van bestem-mingsplannen en over omgevingsvergunningen voor ontwikkelingen in strijd met het bestemmingsplan. Ondanks de aanwezigheid van dergelijke regels worden er door gemeenten soms toch nog bestemmingsplannen vastgesteld of omgevingsvergunningen verleend die de bouw van nieuwe kantoren faciliteren. In die gevallen kunnen de provincies gebruik maken van de reactieve-aanwijzingsbevoegdheid uit de Wet ruimtelijke ordening of de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Daarmee kan aan dergelijke ontwikkelingen een halt worden toegeroepen. Dit gebeurt in de praktijk ook. De praktijk onder de Omgevingswet zal hiervan naar verwachting niet veel verschillen.
De Omgevingswet geeft in artikel 2.22 aan de provincies een vergelijkbare bevoegdheid om proactief met instructieregels aan te geven aan welke regels omgevingsplannen en omgevingsvergunningen om af te wijken van het omgevingsplan moeten voldoen. Deze regels kunnen ertoe strekken de leegstand van kantoren tegen te gaan. Voor die gevallen dat

gemeenten, ondanks het provinciale beleid en de provinciale instructieregels, toch dit soort ontwikkelingen faciliteren, bevat het wetsvoorstel de provinciale interventiebevoegdheid voor omgevingsplannen die is opgenomen in artikel 16.21 van het wetsvoorstel. Voor omgevingsvergunningen om af te wijken van het omgevingsplan is voor die gevallen voorzien in een advies- en instemmingsbevoegdheid voor gedeputeerde staten, zie artikel 16.15, vierde lid, onder b, en artikel 16.16, tweede lid, onder c, van het wetsvoorstel. Met deze bevoegdheden kunnen ontwikkelingen in strijd met het provinciale beleid en de provinciale instructieregels door de provincie worden verhinderd. Over de mogelijkheden voor de provincies om proactief instructieregels te geven en reactief te kunnen optreden kan dus worden geconcludeerd dat deze mogelijkheden met de Omgevingswet gelijk blijven aan de mogelijkheden die de huidige wetgeving daarvoor biedt.
Wel is er een verschil in de mogelijkheden om als provincie actief en zelfstandig vergunde bouwmogelijkheden voor bijvoorbeeld kantoren te saneren (het reduceren van plancapaciteit). De provincie Utrecht is voornemens om daarvoor het instrument van het inpassingsplan uit artikel 3.26 van de Wet ruimtelijke ordening te gebruiken. Zoals in antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie in de memorie van antwoord [64] is aangegeven wordt een dergelijke bevoegdheid in het kader van de Omgevingswet door de regering niet nodig geacht. Zoals hiervoor aangegeven bevat de Omgevingswet voldoende andere instrumenten (onder andere instructieregels en de provinciale interventiebevoegdheid) om te sturen op de aanpak en leegstand van kantoren.

[N13]

De leden van de PVV-fractie vragen in hoeverre bestuursorganen rekeningen moeten houden met bestaande rechtsverhoudingen en verplichtingen bij het opstellen van een omgevingsvisie.
Het ligt voor de hand dat een bestuursorgaan bij de vaststelling van een omgevingsvisie uitgaat van de op dat moment bestaande (juridische) situatie. Het is strikt genomen niet zo dat het bestuursorgaan daar geen verandering in kan aanbrengen. Een dergelijke intentie kan – als het recht zich daar niet tegen verzet – in een omgevingsvisie worden verwoord. Daarbij kan dat bestuursorgaan aangeven hoe zij dit willen bereiken. Dat bestuursorgaan zal dan wel de eventuele juridische en financiële consequenties daarvan moeten nemen en bij de uitvoering van de omgevingsvisie daarvoor de benodigde procedures moeten doorlopen.
De leden verwijzen in hun vraag naar de «indirecte verticale doorwerking van de huidige structuurvisies». Dit is mogelijk een misverstand. Onder de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening gold er verticale doorwerking. De structuurvisie op grond van de huidige Wet ruimtelijke ordening is alleen zelfbindend, evenals de omgevingsvisie zoals deze in het nu voorliggende wetsvoorstel is geregeld.

[N14]

De leden van de PVV-fractie vragen welke verwachtingen de regering heeft als het gaat om het betrekken van belanghebbenden bij de voorbereiding van nieuwe omgevingsvisies.
De regering vindt vroegtijdige publiekparticipatie bij de voorbereiding van omgevingsvisies van belang. Dat kan de uiteindelijke besluitvorming versnellen en het draagvlak en de kwaliteit van de omgevingsvisie vergroten. De regering is voornemens op grond van artikel 16.88 van het wetsvoorstel voor te schrijven dat bij besluiten tot vaststelling van omgevingsvisies, programma's en omgevingsplannen moet worden aangegeven hoe bij de voorbereiding met de inbreng van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties is omgegaan. Hoe vroeg-

tijdige participatie wordt vormgegeven is aan het vaststellende bestuursorgaan. Dat biedt de gelegenheid om dit – afhankelijk van de omstandigheden van het geval – op een zo doelmatig en doeltreffend mogelijke wijze te doen. Het is aan de volksvertegenwoordiging (de gemeenteraad bij gemeenten, provinciale staten bij provincies en de Eerste en Tweede Kamer bij het Rijk) om daarop toe te zien. Overigens zullen bestuursorganen gebruik kunnen maken van eerdere ervaringen en inzichten ten aanzien van vroegtijdige participatie.

[N15]

De leden van de PVV-fractie vragen of er sprake is van het juridisch bevoordelen van de bouw van windparken op zee, door het benoemen van duurzame ontwikkeling als maatschappelijk doel. Zij vragen of de regering windparken op zee per definitie ziet als een duurzame ontwikkeling en of er nog ruimte is om te komen tot een andere afweging bij vergunningverlening.
Duurzame ontwikkeling vergt volgens de commissie-Brundtland een balans tussen de kwaliteit van de natuurlijke leefomgeving (planet), de economie (profit) en het sociale vermogen van de mens (people). Duurzame ontwikkeling is een proces van voortdurende afweging, waarbij nieuwe omstandigheden, kennis en opvattingen kunnen leiden tot nieuwe conclusies. In de memorie van toelichting[4] is ingegaan op de betekenis van «duurzame ontwikkeling» in relatie tot het wetsvoorstel.
Niets is dus «per definitie duurzaam». Bij een besluit waarvoor «de doelen van de wet» het kader vormen moet dus een afweging worden gemaakt tussen het belang van de duurzame energievoorziening en andere belangen, zoals delfstoffenwinning op zee, natuurbescherming en de openheid van het landschap. Het is vaak lastig om een dergelijke afweging te maken naar aanleiding van een concreet initiatief. Daarom worden vooraf gebieden aangewezen waar de windparken op zee toegelaten zijn en zullen aanvragen om vergunningen buiten die gebieden worden geweigerd.
Het wetsvoorstel voor de Omgevingswet geeft, net als de huidige regelgeving, dus ruimte voor het maken van dergelijke afwegingen. Vooralsnog is besluitvorming over windparken op zee overigens geregeld in een aparte wet, de Wet windenergie op zee. Zoals blijkt uit de memorie van toelichting bij het voorstel voor die wet[5] zullen de omgevingsrechtelijke elementen daarvan, zoals het kavelbesluit, niet tegelijk met de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden overgeheveld. Over de overheveling daarvan moet op een later moment nog besluitvorming plaatsvinden.

[N16]

De leden van de PVV-fractie refereren aan het antwoord van de regering op een vraag in de memorie van antwoord [83], waarin is gesteld dat het de bedoeling is om «in goed overleg met de VNG tot consensus te komen over welke onderwerpen in ieder geval wel en welke in ieder geval niet in het omgevingsplan moeten worden gereguleerd»[6]. De leden van de fractie van de PVV wijzen op de bedoeling dat omgevingsplannen gegrond moeten zijn op omgevingsvisies en voor deze omgevingsvisies het juist de bedoeling is om maatschappelijk breed na te denken, ook door burgers te betrekken. Zij vragen hoe zich dit verhoudt tot het dichttimmeren van onderwerpen voor het omgevingsplan in consensus met de VNG.

---

[4] Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 279–283.
[5] Kamerstukken II 2014/15, 34 058, nr. 3.
[6] Kamerstukken I 2015/16, 33 962, E, blz. 65.

In antwoord op deze vraag wordt benadrukt dat het niet de bedoeling is om onderwerpen dicht te timmeren of voor te schrijven wat een gemeente, na maatschappelijke inbreng en in samenspraak met burgers, zou moeten regelen in een omgevingsplan. Als er echter door een gemeente besloten wordt om over een bepaald onderwerp regels te stellen, moet er geen juridisch dispuut ontstaan over de vraag of die regels in het omgevingsplan of in een andere verordening thuishoren. Met de regeling van die onderwerpen wordt beoogd die helderheid te verschaffen. Er wordt dus niet dichtgetimmerd over welke onderwerpen er regels moeten worden gesteld, maar in het geval er regels over een bepaald onderwerp worden gesteld wordt duidelijk gemaakt of deze in het omgevingsplan of in een andere verordening thuishoren.

[N17]

De leden van de fractie van de PVV vragen zich af of door het verbreden van de doelgroep bij de participatie bij de voorbereiding van een projectbesluit, ook de kring van belanghebbenden zal worden verbreed in bezwaar- en beroepsprocedures.
De kring van belanghebbenden wordt niet verbreed door een brede participatie van de omgeving bij een projectbesluit. Zoals deze leden terecht constateren volgt de afbakening van wie in een beroepsprocedure als belanghebbende kan worden aangemerkt uit artikel 1:2, eerste lid, Awb. Het wetsvoorstel laat dit ongewijzigd.

[N18]

De leden van de fractie van de PVV vragen of de regering gedetailleerd kan aangeven op welke wijze de regeling om met omgevingsvergunning af te wijken van een bestemmingsplan uit artikel 2.12 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), vorm krijgt onder vigeur van de Omgevingswet. Zij vragen in het bijzonder of er verschillen zijn met de huidige regelingen rond kruimelgevallen en het buitenplans afwijken (gedoeld wordt op de regelingen zoals genoemd op de website van InfoMil).[7]
De mogelijkheid om een omgevingsvergunning te verlenen voor een activiteit die afwijkt van regels uit het bestemmingsplan (of de beheersverordening) komt op hoofdlijnen ongewijzigd terug in de Omgevingswet. Voor een zogenoemde «afwijkactiviteit» kan met omgevingsvergunning eveneens worden afgeweken van het omgevingsplan. Net als onder de Wabo is in de regel het college van burgemeester en wethouders bevoegd om te beslissen op aanvragen om zo'n vergunning en zal het college van gedeputeerde staten respectievelijk de Minister van Infrastructuur en Milieu bevoegd zijn als er sprake is van een afwijkactiviteit van provinciaal belang of nationaal belang. Er zijn echter ook verschillen. Voor de te volgen voorbereidingsprocedure wordt een omgekeerde systematiek gehanteerd ten opzichte van de Wabo. Niet langer is bij het verlenen van deze vergunning als hoofdregel de uitgebreide voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 Awb voorgeschreven. Als hoofdregel geldt onder Omgevingswet de reguliere procedure, met een uitzondering voor aangeduide gevallen waarvoor de uitgebreide voorbereidingsprocedure geldt. Voor afwijkactiviteiten zal het daarbij in het bijzonder gaan om activiteiten waarvoor een milieueffectrapport moet worden opgesteld en enkele bij AMvB aangewezen gevallen.

7 www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/handreiking/regelgeving/instrumenten-wet-0/tijdelijk-afwijken-0/.

[N19]

De leden van de PVV-fractie wijzen er op dat bij ministeriële regeling regels zullen worden gesteld over het bij de aanvraag verstrekken van gegevens over het overleg met de omgeving. Zij vragen zich daarbij af in hoeverre er sprake kan zijn van zicht op legalisatie bij een gedoogbeschikking, als nog niet duidelijk is hoe een initiatiefnemer aan dit indieningsvereiste zal voldoen. Zij vragen verder of de regering hierin een reden ziet om, gelet op het belang van omwonenden, terughoudender met gedoogbeschikkingen om te gaan.
Het vereiste om bij indiening van een omgevingsvergunning gegevens over het resultaat van het overleg met derden in de omgeving te verstrekken ziet niet op een gedoogbesluit, maar op het indienen van een aanvraag om omgevingsvergunning. Naar het oordeel van de regering heeft dit vereiste dan ook geen betrekking op het besluit van een bestuursorgaan om een situatie al dan niet te gedogen. Uitgangspunt in het recht is dat het bestuursorgaan handhavend optreedt tegen situaties waarin sprake is van handelen in strijd met de regelgeving. Gedogen is een buitenwettelijk instrument, waarvan volgens vaste jurisprudentie alleen sprake kan zijn in uitzonderingssituaties bijvoorbeeld bij overgangs- of overmachtssituaties. Daarbij moet het bestuursorgaan dat gedoogt, altijd een afweging maken van de betrokken belangen. Daartoe kan het nuttig zijn dat het bestuursorgaan informatie verzamelt over de standpunten van omwonenden. Het indieningsvereiste voor de omgevingsvergunning verandert dus niets aan het uitgangspunt om terughoudend om te gaan met gedoogsituaties en de omstandigheden waaronder gedogen kan worden toegestaan. Dit blijft ongewijzigd onder het stelsel van de Omgevingswet.

[N20]

De leden van de fractie van de PVV vragen of gemeenten «humanitaire gronden» kunnen hanteren om medewerking te verlenen aan de vestiging van noodopvanglocaties en/of asielzoekerscentra. Gevraagd wordt of de regering kan aangeven of het de intentie is dat onder vigeur van de nieuwe Omgevingswet dergelijke niet-ruimtelijke factoren een rol mogen spelen in omgevingsrechtelijke besluitvorming.
Net als onder de Wabo en de Wet ruimtelijke ordening bestaat er onder de Omgevingswet een ruime mate van beleidsvrijheid bij het bepalen of activiteiten wel of niet in een omgevingsplan toelaatbaar zijn. Diezelfde ruimte is aanwezig bij de vraag of er omgevingsvergunning kan worden verleend voor een activiteit die afwijkt van het omgevingsplan. Een ruime beleidsvrijheid impliceert dat een groot aantal belangen, waaronder ook humanitaire belangen, in een afweging betrokken kunnen en (mits relevant) ook moeten worden. Als facet spelen ruimtelijke factoren immers een rol bij het behartigen van een groot aantal sectorale belangen. Bij het tot stand brengen van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, kunnen dus ook humanitaire gronden mede redengevend zijn om ruimtelijke claims te accommoderen. Net zo goed als economische of andere belangen hiervoor doorslaggevend kunnen zijn.

[N21]

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering voornemens is te voorkomen dat in een omgevingsvisie – die ook geldt voor de langere termijn – politiek controversiële keuzes worden gemaakt.
De regering is niet voornemens dat op voorhand te voorkomen. Zij kan dat ook niet. Ons staatsbestel brengt met zich mee dat politieke keuzes worden gemaakt door het parlement of door de regering dan wel het

kabinet, daarbij gesteund en gecontroleerd door het parlement. Een omgevingsvisie van het Rijk wordt vastgesteld door het kabinet («Onze Minister in overeenstemming met Onze Ministers die het aangaat», artikel 3.1 van het wetsvoorstel). Politieke keuzes zijn op het moment van vaststelling aan de orde. Weliswaar wordt een nationale omgevingsvisie niet door de volksvertegenwoordiging vastgesteld, maar het kabinet kan politiek gezien daarin een controversiële keuzes opnemen als daar in het parlement een meerderheid voor is te vinden.

[N22]

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering ziet dat rond klimaatverandering veel politieke of maatschappelijke keuzes spelen en dat het daarom onwenselijk is aannames daarover in de nationale omgevingsvisie te verankeren.
De regering ziet inderdaad dat klimaatverandering een onderwerp is van intens debat. Gelet op het feit dat de nationale omgevingsvisie opgrond van artikel 3.2 van het wetsvoorstel moet bevatten: a. een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, b. de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied, en c. de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid, kan het niet anders zijn dan dat de gevolgen van klimaatverandering voor de fysieke leefomgeving geadresseerd moeten worden in de nationale omgevingsvisie. Nederland moet voorbereid zijn op de consequenties van klimaatverandering en daartoe dient beleid te worden geformuleerd. Welke aannames over klimaatverandering daaraan ten grondslag worden gelegd, wordt bepaald bij het opstellen en vaststellen van de nationale omgevingsvisie. Dat zal dus plaatsvinden op een wijze die aansluit bij de opvattingen (van de politieke meerderheid) van dat moment. Ook de Nederlandse inzet voor het tegengaan van klimaatverandering verdient aandacht in een nationale omgevingsvisie. Kortheidshalve wordt verwezen naar de antwoorden op vragen van de leden van de PvdA-fractie [N60] en de GroenLinks-fractie [N63].

[N23]

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering kan aangeven in hoeverre het de bedoeling is om sectorale nota's in de nieuwe nationale omgevingsvisie te integreren.
Op grond van artikel 3.2 van het wetsvoorstel moet een omgevingsvisie integraal zijn. Het instrument is ook zo vorm gegeven dat de strategische sectorale beleidsdocumenten daarin kunnen worden geïntegreerd. De sectorale documenten met een meer strategisch karakter kunnen dan vervallen. De omgevingsvisie is een belangrijke vernieuwing van het wetsvoorstel. Het instrument is bedoeld om te komen tot een meer samenhangend en effectief beleid voor de fysieke leefomgeving. Dit betekent niet dat alle sectoren van de fysieke leefomgeving in de visie moeten worden uitgewerkt of dat geen sectorale beleidsdocumenten kunnen worden uitgebracht. In de memorie van toelichting[8] is dieper op dit onderwerp ingegaan, waarbij het onderscheid tussen de integrale omgevingsvisie en (multi)sectorale programma's wordt toegelicht. Omgevingsvisies zullen strategisch van karakter zijn en zijn gericht op de langere termijn. Programma's zijn meer uitvoeringsgericht met het oog op de kortere termijn. In de omgevingsvisie is vooral de integrale benadering van belang, programma's kunnen (multi)sectoraal zijn. Waar de grens tussen omgevingsvisie en programma('s) ligt, hangt af van de omstandigheden van het geval en van de sturingsfilosofie van het vaststellende

[8] Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 116.

bestuursorgaan. Dat orgaan kan dus zelf bepalen hoe zij dit instrumentarium inzet en vormgeeft (met inachtneming van de wettelijke eisen aan programma's, veelal volgend uit EU-regelgeving). De betrokken organen kunnen dus bepalen wat zij in de omgevingsvisie opnemen en wat in eventuele (multi)sectorale programma's. Ook kunnen zij ervoor kiezen deze in samenhang vorm te geven en op hetzelfde moment vast te stellen.

[N24]

De leden van de PVV-fractie vragen naar aanleiding van het advies van de Rli[9] of de regering voornemens is om te heronderhandelen met de EU over verplichtingen voor niet-afweegbare normen die strenger zijn dan de intenties van de EU-richtlijn en hierdoor Nederland onnodig benadelen.
In het kader van de herziening van het omgevingsrecht worden de normen in de EU-richtlijnen niet ter discussie gesteld. Wanneer een individuele EU-richtlijn wordt herzien zal Nederland, als daar aanleiding voor bestaat, zijn wensen aangeven over de dan ter discussie staande normen.

[N25]

De leden van de PVV-fractie vragen de regering te duiden hoe het zich tot het in artikel 2.3 van het wetsvoorstel vervatte subsidiariteitsbeginsel verhoudt als decentrale overheden zich in hun omgevingsvisie of omgevingsplan windturbinevrij of schaliegasvrij verklaren.
Het subsidiariteitsbeginsel, kort samengevat als «decentraal, tenzij» dat ook voorkomt in de Gemeentewet en Provinciewet, heeft tot doel om centralisatie van onderwerpen van zorg van de overheid te beperken. Het in die wetten en artikel 2.3 van het wetsvoorstel vervatte subsidiariteitsbeginsel is dus gericht tot het Rijk en de provincies opdat zij de beslisruimte voor de decentrale overheden niet al te zeer beperken. Dit beginsel staat er dus niet aan in de weg dat decentrale overheden in hun omgevingsvisie of met hun verordenende bevoegdheden bepalen dat zij windturbinevrij of schaliegasvrij wensen te zijn. Dit betekent echter niet dat zij daarmee altijd kunnen verhinderen dat dergelijke ontwikkelingen op hun grondgebied plaatsvinden.
Het Rijk en de provincies kunnen allereerst vanuit hun regierol proactief aangeven welke ruimte er voor gemeenten bestaat om bepaalde onderwerpen in hun omgevingsplan te regelen. Uit de bij AMvB of provinciale omgevingsverordening gestelde regels dient immers duidelijk te blijken welke ruimte nog voor de gemeenten resteert. Over concrete ontwikkelingen kunnen de provincies en het Rijk in hun instructieregels op grond van artikel 2.22 respectievelijk artikel 2.24 van het wetsvoorstel bepalen dat het omgevingsplan die ontwikkelingen niet mag verhinderen. Regels van dit type worden ook in de huidige praktijk door het Rijk en de provincies gesteld. Gedacht kan daarbij worden aan de regels in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening ten behoeve van het waarborgen van ruimte voor vestigingsplaatsen voor kernenergiecentrales en de ruimtelijke reserveringen voor de buisleidingen van nationaal belang voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Provinciale verordeningen kennen dit soort instructieregels ook, voor bijvoorbeeld reserveringszones of zoekgebieden voor wegen, spoorwegen en leidingen. Aan de motivering van de bij AMvB of provinciale omgevingsverordening gestelde regels worden door de toepasselijkheid van artikel 2.3 inderdaad zwaardere eisen gesteld (zie daarover het antwoord op de vragen van de CDA-fractie [24] en de SGP-fractie [208] in de memorie van antwoord).

---

9 Advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar* (advies van december 2015), blz. 36.

Deze eisen staan echter niet in de weg aan het stellen van voornoemde typen regels.
Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in doorzettingsmacht voor concrete projecten en ontwikkelingen van nationaal- en provinciaal belang. Als het Rijk of een provincie van oordeel is dat een bepaald project wenselijk is kunnen zij een projectbesluit nemen of een omgevingsvergunning verlenen om af te wijken van het omgevingsplan en op die wijze voorzien in de voor het project noodzakelijke toestemmingen. Hierbij kan als er sprake is van dringende redenen gemotiveerd voorbij worden gegaan aan decentraal beleid of decentrale regelgeving. Dit is voor het projectbesluit geregeld in artikel 5.53, derde en vierde lid, van het wetsvoorstel en volgt voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit van provinciaal of nationaal belang uit het beoordelingskader voor die vergunning zoals dat zal worden opgenomen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. Het Rijk en de provincies hebben hiermee eenzelfde mate van doorzettingsmacht voor projecten van nationaal en provinciaal belang als onder de huidige wetgeving het geval is.

[N26]

De leden van de fractie van de PVV wijzen op het advies van de Rli, waarin wordt geadviseerd om ten aanzien van functies aan locaties, in het Omgevingsbesluit tot uitdrukking te brengen dat het niet noodzakelijk moet zijn om per locatie onvoorwaardelijk toegestane activiteiten vast te stellen.[10] Zij vragen hoe de rechtszekerheid van omwonenden nog geborgd kan worden als de regering dit advies opvolgt.
Opgemerkt wordt dat een bestemmingsplan nu nog vaak een exact en gedetailleerd «keurslijf» vormt, op grond waarvan op een bepaalde locatie alleen de van te voren bedachte activiteit is toegestaan onder de van te voren bedachte begrenzingen en beperkingen. Deze opzet, met veel gesloten en gedetailleerde normstellingen, kan zekerheid bieden in gebieden waar het behoud en de bescherming van het bestaande voorop staan. Voor gebieden waar ontwikkeling wordt voorzien is een gedetailleerde opzet echter vaak contra-productief. Ontwikkelingen vinden vaak anders plaats dan ze van te voren zijn bedacht. Ook vinden er ontwikkelingen plaats die bij de vaststelling van het bestemmingplan nog niet waren bedacht. Het gevolg is dat voor nieuwe ontwikkelingen veelvuldig van (in detail geformuleerde regels uit) bestemmingsplannen moet worden afgeweken. Dat beperkt de rechtszekerheid.
De regering wil gemeenten meer ruimte geven voor een flexibel omgevingsplan en zo uitnodigingsplanologie faciliteren. De regering onderschrijft daarom de mogelijkheden van een omgevingsplan, zoals die ook door de Rli worden voorgestaan. Dat geldt ook voor de mogelijkheid om regels te stellen waarmee activiteiten slechts onder voorwaarden zijn toegestaan. Vanzelfsprekend is de rechtszekerheid voldoende geborgd: zowel tegen een globaal omgevingsplan als tegen de concretiserende vergunningen staat bezwaar en beroep open.
Ook in het licht van een eventueel recht op planschade is een gedetailleerde opzet van een bestemmingsplan geen vereiste. Hoofdstuk 15 van de Omgevingswet is onder meer gereserveerd voor de nieuwe regeling van planschade. De Invoeringswet Omgevingswet zal daar een voorstel voor bevatten.

[10] Advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar* (advies van december 2015), blz. 48.

[N27]

De leden van de PVV-fractie vragen naar aanleiding van het advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) naar de mogelijkheid om voorwaarden te stellen bij uitnodigingsplanologie.[11]
Deze vraag heeft betrekking op de in het advies opgenomen voorstel om planafspraken mogelijk te maken. Zoals ook in antwoord op vragen van de PvdA-fractie [N59] is aangegeven is het advies van de Rli gericht op twee van de vier voorziene AMvB's onder de Omgevingswet (het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit) en op de nationale omgevingsvisie. De Raad heeft in zijn rapport de tekst van de Omgevingswet als gegeven beschouwd.[12] De regering werkt op dit moment aan de totstandkoming van de AMvB's en betrekt het advies bij de vormgeving daarvan.

[N28]

Onder verwijzing naar het advies van de Rli vragen de leden van de fractie van de PVV of de uitvoerbaarheidseis voor het omgevingsplan neerkomt op een onderzoeksplicht naar evidente belemmeringen en of het de bedoeling is om hier in het Omgevingsbesluit een verduidelijkende bepaling op te nemen.[13]
Het is een algemeen aanvaard uitgangspunt dat regels nageleefd moeten kunnen worden. Het zou in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel om regels vast te stellen die iemand verplichten tot iets waartoe men niet in staat is. Bijvoorbeeld omdat er juridische of feitelijke belemmeringen in de weg staan aan het kunnen naleven van de regel. Dat is voor het omgevingsplan niet anders dan voor andere figuren met algemeen verbindende voorschriften. De meeste regels in een omgevingsplan zullen naar verwachting geen verplichtend karakter hebben. Deze regels bieden, net als een bestemmingsplan, ruimtelijke bouw- en gebruiksmogelijkheden zonder dat er een verplichting aan wordt verbonden om de desbetreffende bouw- en gebruiksmogelijkheden ook daadwerkelijk te realiseren. Deze vorm van toelatingsplanologie kent geen verplichtend karakter.
Zeker als gemeenten op bepaalde locaties invulling geven aan uitnodigingsplanologie, zullen er, meer dan in bestemmingsplannen, open normen worden gehanteerd waarmee ruime en globale bouw- en gebruiksmogelijkheden worden gegeven. Zo is denkbaar dat wordt gewerkt met een toegedeelde functie «centrum», waar tal van gebruiksvormen zoals horeca, detailhandel, zakelijke dienstverlening en wonen in allerlei combinaties zijn toegestaan. Een vergunning voor het vestigen van een dergelijk gebruik kan bijvoorbeeld afhankelijk worden gesteld dat van de eis dat op eigen terrein wordt voorzien in voldoende parkeergelegenheid. Bebouwing kan bijvoorbeeld worden toegelaten onder de voorwaarde dat het bouwvolume en de bouwhoogte aansluiten op het bebouwingspatroon in de omgeving. Aan het uiterlijk van een bouwwerk kan de eis worden gesteld dat het uiterlijk niet in strijd is met redelijke eisen van welstand. In het kader van het verlenen van de vergunning wordt beoordeeld of de initiatieven aan de gestelde normen voldoen.
Het zou daarbij niet passen als van een planwetgever wordt verwacht dat hij bij de vaststelling van dat deel van het omgevingsplan aannemelijk moet maken dat de desbetreffende bouw- en gebruiksmogelijkheden ook

---

[11] Advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar* (advies van december 2015), blz. 49.
[12] Advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar* (advies van december 2015), blz. 8.
[13] Advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar* (advies van december 2015), blz. 53.

daadwerkelijk binnen een bepaalde planperiode zullen worden gerealiseerd. In de eerste plaats is er bij het omgevingsplan geen sprake meer van een planperiode. In de tweede plaats zullen er bij globale bouw- en gebruiksmogelijkheden vele manieren zijn om daaraan invulling te geven. Aan locaties zouden bijvoorbeeld meerdere functies kunnen worden toegekend, waarvan er maar één tegelijk aanwezig kan zijn.
Tegelijkertijd kan het in strijd worden geacht met een evenwichtige functietoedeling als er functies zouden worden toegedeeld waarvan het op voorhand evident is dat deze op de desbetreffende locatie nooit kunnen worden verwezenlijkt. Bovendien zou een dergelijke regeling gelet op belangen van derden in strijd kunnen zijn met het beginsel van evenredigheid. Zo kan een planwetgever niet zekerheidshalve een functie voor een woonwijk toedelen, als het evident is dat de woonwijk op die locatie nimmer kan worden gerealiseerd. Er mag met andere woorden van een planwetgever worden verwacht dat er geen functies worden toegedeeld en regels worden gesteld waarvan ten tijde van de vaststelling kan worden vastgesteld dat deze nooit kunnen worden uitgevoerd.
Op zichzelf geven het vereiste van een evenwichtige functietoedeling uit de Omgevingswet en het in de Awb vastgelegde evenredigheidsbeginsel voldoende richting voor een zorgvuldige en volledige afweging over de vraag of een functie aan een bepaalde locatie kan en mag worden toegekend. Ook hier speelt evenwel het dilemma of het nodig en zinnig is hierover een specifieke regel in het voorgenomen Omgevingsbesluit te geven. Expliciete bepalingen over dergelijke generieke aspecten hebben als nadeel dat het omgevingsplan onbedoeld een bijzondere status krijgt ten opzichte van andere verordeningen. Dat wordt niet beoogd. Ook voor het uitvoerbaarheidsvereiste geldt dat mede op basis van het advies van de Rli, bezien wordt of het stellen van een expliciete bepaling in het Omgevingsbesluit nodig en wenselijk is.

[N29]

Naar aanleiding van het advies van de Rli[14] vragen de leden van de PVV-fractie hoe in de praktijk zal worden omgegaan met het afwegen van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet, omdat deze nevengeschikt zijn en er geen objectieve maatstaf is om deze te kunnen afwegen. Zij duiden daarbij op het risico van rechterlijke willekeur, in het bijzonder bij besluiten waar direct getoetst kan worden aan de maatschappelijke doelen.
De regering onderschrijft de lezing van de Rli dat de maatschappelijke doelen nevengeschikt zijn en dat er afwegingen gemaakt moeten worden. Zo'n belangenafweging moet worden gemaakt door de bestuursorganen bij besluiten over het vaststellen van omgevingsvisies, programma's, nationale en decentrale regelgeving, projectbesluiten en bij vergunningen die getoetst worden aan «de doelen van de wet». Voor zover de te maken belangenafweging niet is ingekaderd door regelgeving kunnen bestuursorganen een beleidsregel of beleidsnota vaststellen waarin ze aangeven hoe ze omgaan met de belangenafweging in concrete gevallen. Uiteindelijk moet aan elk besluit een belangenafweging ten grondslag liggen. Het is vervolgens de taak van de bestuursrechter om te beoordelen of het bestuursorgaan in redelijkheid tot het besluit had kunnen komen. Ook beoordeelt hij of het besluit voldoet aan de daarop toepasselijke regelgeving. De bestuursrechter treedt niet in de discretionaire bevoegdheid van het bestuursorgaan.

---

[14] Advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar* (advies van december 2015), blz. 56.

[N30]

De leden van de PVV-fractie hebben naar aanleiding van de VVM-bundel[15] gevraagd of er geen tegenstrijdigheid is tussen de uniformiteit die met nieuwe VTH-stelsel wordt nagestreefd en het inzetten op méér lokale afwegingsruimte onder de Omgevingswet.
Bedoelde uniformiteit ziet vooral op het borgen in heel Nederland van eenzelfde, toereikend niveau van kwaliteit en professionaliteit van de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Om dit bereiken worden er eisen gesteld aan het uitvoeringsproces en aan de voor de uitvoering benodigde deskundigheid. Dat laat onverlet dat lokaal eigen, inhoudelijke afwegingen kunnen en moeten worden gemaakt over de invulling van die taakuitvoering. Zo kunnen bijvoorbeeld specifieke, lokale milieuproblemen, zoals het op bepaalde locaties optreden van ernstige geluid- of geurhinder, aanleiding vormen voor lokaalspecifieke normering en geïntensiveerd toezicht en handhaving.

[N31]

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering kan aangeven welke mogelijkheden er zijn om het concept van de complexvergunning, zoals toegepast bij de High Tech Campus Eindhoven (HTCE) onder het stelsel van de Omgevingswet wettelijk gezien mogelijk te maken.
Kenmerkend voor complexen van bedrijven, zoals HTCE, is dat het om een locatie gaat met allerlei activiteiten, die deels zelfstandig worden verricht en waarbij deels sprake is van een aantal gezamenlijke voorzieningen. Dit heeft er toe heeft geleid dat de bedrijven privaatrechtelijk een vorm hebben gekozen, waarin ze richting de overheid als één geheel kunnen opereren. Dit heeft zowel voordelen voor de deelnemende bedrijven als voor de overheid. Onder de huidige wetgeving maakten de privaatrechtelijke afspraken het mogelijk dat het geheel als één inrichting werd gezien, met één bevoegd gezag, en waar relevant, één vergunning (die veelal als «koepelvergunning» wordt aangeduid). Deze werkwijze kan in het huidige recht kwetsbaar zijn op het moment van vervreemding van vastgoed. Dat kan tot leiden tot de situatie dat een bedrijf geen deel meer wenst uit te maken van de privaatrechtelijke constructie en als gevolg daarvan door de overheid bij vergunningverlening en toepassing van algemene regels in het vervolg als een afzonderlijk bedrijf wordt gezien. Het bedrijf wordt een aparte inrichting met een eigen vergunning waarna de voorschriften uit de koepelvergunning over gezamenlijke voorzieningen niet meer van toepassing zijn op dit bedrijf.
Ook onder de Omgevingswet blijft het mogelijk voor clusters van bedrijven om als één geheel richting de overheid te opereren, zowel bij vergunningverlening als bij algemene regels. Het is echter niet langer noodzakelijk om één vergunning aan te vragen met alle bedrijven op een bedrijventerrein om regels te stellen voor het geheel, zoals over het verplicht gebruik maken van gezamenlijke voorzieningen. Wanneer gezamenlijke voorzieningen of bedrijfsoverstijgende regels nodig zijn, kunnen ze voor een heel terrein met meerdere bedrijven worden opgenomen in het omgevingsplan. Zo kan het vanwege de externe veiligheid en het efficiënt benutten van ruimte, noodzakelijk zijn om opslag van gevaarlijke stoffen alleen gezamenlijk en op één locatie toe te staan. Of zo'n regel nodig is hangt af van de locatie. Het stelsel van de Omgevingswet maakt het mogelijk om deze regels op te nemen in het omgevingsplan. Door de verbrede reikwijdte van het omgevingsplan wordt het mogelijk om milieu- en ruimtevragen te integreren. Dit maakt het mogelijk om regels die vooral locatieafhankelijk zijn, zoals regels over

---

[15] Bundel van het netwerk van milieuprofessionals VVM, *Megawet in wording uit de luwte. Terugblik vierde Nationale Dag van de Omgevingswet 2015* (bundel van het najaar 2015).

geluid en externe veiligheid, in het omgevingsplan op te nemen. Bovendien geldt de regel daarmee voor de hele locatie. De werking van deze regels is dus niet meer afhankelijk van de vraag of bedrijven gezamenlijk één vergunning hebben aangevraagd. Dit voorkomt *«free riders»* en stimuleert het clusteren van bedrijven en de samenwerking tussen bedrijven onderling. De bedrijven hebben hierbij meer vrijheid dan in het huidige stelsel, omdat zij de vorm waarin zij dit organiseren zelf kunnen kiezen, en niet langer verplicht zijn één inrichting te vormen. Gemeenten krijgen in het omgevingsplan de mogelijkheid om bij de toedeling van functies aan locaties ook nadere regels te stellen, bijvoorbeeld over de toelaatbare geluidbelasting of externe veiligheid. Hierbij kunnen bedrijventerreinen als HTCE als één geheel worden behandeld door bijvoorbeeld de veiligheidscontour om het hele terrein heen te leggen. Ook hiervoor is het niet nodig dat bedrijven gezamenlijk een vergunning aanvragen of één inrichting naar huidig recht vormen. Door middel van instructieregels van het Rijk wordt een minimumbescherming gewaarborgd. Dit maakt het mogelijk om gebruiksruimte goed en planmatig te verdelen en slimme combinaties te vinden van toedeling van functies en het stellen van regels. Hierdoor is op voorhand duidelijk voor bedrijven en omwonenden wat er mag op een locatie en onder welke voorwaarden. De concrete uitwerking van deze lijn vindt plaats in de uitvoeringsregelgeving.

[N32]

De leden van de fractie van de PVV constateren dat in de VVM-bundel is opgemerkt dat de rechtsbescherming onder het omgevingsplan haaks staat op de Awb, omdat in de Awb algemeen verbindende voorschriften zijn uitgezonderd van beroep bij de bestuursrechter.[16] De leden van de fractie van de PVV vragen of de regering deze stellingname onderschrijft en welke effecten de regering voorziet voor de rechtsbescherming onder het omgevingsplan.
Ondanks dat met de Omgevingswet wordt beoogd de regels in het omgevingsplan zo veel mogelijk te benaderen als reguliere algemeen verbindende voorschriften die in gewone verordeningen zijn opgenomen, bestaan er verschillen. Een onderscheidend kenmerk van het omgevingsplan is dat het merendeel van de regels per locatie binnen het gemeentelijke grondgebied verschilt. Dat maakt het omgevingsplan op zichzelf anders dan van veel andere gemeentelijke verordeningen, waarin de werking van regels meestal niet naar specifieke locaties binnen het gemeentelijk grondgebied is toegedeeld. Vanwege het locatiespecifieke en daarmee concretiserende karakter van de meeste regels in het omgevingsplan en het feit dat veel regels van invloed zijn op de wijze waarop invulling kan worden gegeven aan het grondeigendom is de keuze gemaakt om beroep open te stellen tegen een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan. Met het appelabel maken van het omgevingsplan is het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State gevolgd.
In dat verband dient te worden bedacht dat in het geval er voor algemeen verbindende voorschriften geen beroep openstaat op de bestuursrechter, het nog niet betekent dat er niet bij een rechter over algemene regels kan worden geprocedeerd. De burgerlijke rechter kan de (on)rechtmatigheid van algemeen verbindende voorschriften beoordelen in het kader van een actie uit onrechtmatige overheidsdaad. In geval van onrechtmatigheid kan de burgerlijke rechter op vordering van de eiser het algemeen verbindend voorschrift buiten werking stellen (een absoluut toepassingsverbod) of

[16] Bundel van het netwerk van milieuprofessionals VVM, *Megawet in wording uit de luwte. Terugblik vierde Nationale Dag van de Omgevingswet 2015* (bundel van het najaar 2015), blz. 48.

verbieden dat het wordt toegepast jegens één of meer personen (relatief toepassingsverbod).[17] Verder kan de bestuursrechter de rechtmatigheid van algemeen verbindende voorschriften beoordelen door middel van indirecte toetsing. Dan toetst hij de rechtmatigheid van bijvoorbeeld een verordening in het kader van een beroep tegen een op die verordening gebaseerde beschikking (zoals een vergunning of een handhavingsbesluit). Deze indirecte toetsing wordt ook wel exceptieve toetsing genoemd. In geval van onrechtmatigheid kan de bestuursrechter het algemeen verbindend voorschrift «onverbindend verklaren» wegens strijd met een hogere rechtsnorm.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

[N33]

De leden van de SP-fractie vragen of de regering de rapporten over het financieel onderzoek naar aanleiding van het bestuursakkoord naar de Tweede en Eerste Kamer wil sturen.
De resultaten van dit onderzoek zijn in concept gereed en worden gebruikt bij de te maken interbestuurlijke afspraken over de financiering van de implementatie. Wanneer de resultaten interbestuurlijk definitief zijn vastgesteld zal het kabinet de onderzoeken aan uw Kamer en de Tweede Kamer toesturen.

[N34]

De leden van de SP-fractie vragen of de regering bereid is om een instructieregel op te nemen over de inhoud van een omgevingsvisie, zodat expliciet gemaakt wordt dat ook de gevolgen van het beleid voor het watersysteem in een omgevingsvisie aan de orde kunnen komen.
Een dergelijke instructieregel is volgens de regering niet nodig. De bepaling in het wetsvoorstel over de inhoud van de omgevingsvisie, waarnaar deze leden verwijzen (artikel 3.2), heeft betrekking op de fysieke leefomgeving. Water en watersystemen maken daarvan deel uit (zie ook artikel 1.2, tweede lid, onder c en d). Daarmee zullen ook de gevolgen van het voorgenomen beleid voor het watersysteem deel uitmaken van omgevingsvisies waar waterbelangen spelen, wat naar verwachting veelvuldig het geval zal zijn. In een omgevingsvisie wordt onder meer rekening gehouden met het voorzorgsbeginsel en het preventiebeginsel (artikel 3.3); het voorkomen van «natte voeten» is daar een praktische uitwerking van. De uitvoering van de Deltabeslissing ruimtelijke adaptatie vraagt ook om aandacht voor watersystemen.[18]
Nog los van het ontbreken van noodzaak voor een dergelijke instructieregel zou zo'n regel bovendien in strijd zijn met het in de memorie van toelichting genoemde uitgangspunt om geen inhouds- of vormvereisten voor omgevingsvisies te regelen.[19] De regering wil bestuursorganen namelijk zoveel mogelijk de ruimte geven om beleidsdocumenten zoals omgevingsvisies naar eigen inzicht in te richten.

[N35]

De leden van de SP-fractie vragen naar aanleiding van de beantwoording van één van hun vragen in de memorie van antwoord [100] naar voorbeelden van beleidsdoelstellingen of concrete aspecten op het gebied van milieu, natuur en gezondheid die (naast de wettelijke monito-

[17] Van Wijk/Konijnenbelt/Van Male, Hoofdstukken van bestuursrecht, Den Haag: Elsevier, paragraaf 15.12; L.J.A. Damen e.a., Bestuursrecht 2, Den Haag: BJu, 2012, paragraaf 9.3.1.
[18] Kamerstukken I 2015/16, 33 962, E, blz. 13.
[19] Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 116.

ringstaken) via beleidsevaluaties en monitoringsstudies in de gaten worden gehouden. Zij vragen ook op welke wijze burgers deze informatie kunnen inzien en kunnen aansturen op een aanscherping van het beleid.
De regering stelt in haar antwoord inderdaad dat er naast de wettelijke monitoringstaken ook andere beleidsevaluaties en monitoringsstudies zijn die een beeld geven van de mate waarin de feitelijke ontwikkelingen overeenstemmen met de beleidsdoelstellingen. Dit antwoord is echter niet beperkt tot de drie domeinen die de leden noemen: milieu, natuur en gezondheid. Juist op deze domeinen is er relatief veel wettelijk geregeld, mede ter uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen. In andere domeinen neemt de niet-wettelijke monitoring vaak een prominentere plaats in.
Een voorbeeld van een niet-wettelijke monitor is de Monitor Infrastructuur en Ruimte die het Planbureau voor de Leefomgeving opstelt in samenwerking met het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. Deze monitor maakt deels gebruik van gegevens die afkomstig zijn uit wettelijke monitoringstaken, maar bijvoorbeeld ook van CBS-gegevens en andere beschikbare gegevens. De onderliggende gegevens worden ontsloten via het Compendium voor de Leefomgeving, dat online beschikbaar is[20]. Als burgers van mening zijn dat (de uitvoering van) het beleid onvoldoende scherp is, dan staan de gebruikelijke wegen voor beleidsbeïnvloeding open, zoals actief benaderen van ambtenaren of bestuurders, participeren bij de totstandkoming van nieuw beleid en actief benaderen van volksvertegenwoordigers, die de bestuurders kunnen aanspreken op het beleid.

[N36]

De leden van de SP-fractie vragen welke rechtsmogelijkheden burgers hebben richting het bevoegd gezag, als in een omgevingsplan geen omgevingswaarde is vastgesteld voor een bepaald aspect en na twee jaar blijkt dat de kwaliteit van dat aspect achteruit gaat. Zij vragen of burgers dan via de volksvertegenwoordiging de opname van een decentrale omgevingswaarde in het omgevingsplan moeten afdwingen.
Het staat een burger vrij zich tot een gemeenteraadslid te wenden als die volksvertegenwoordiger zich politiek wil inspannen voor de wijziging van het omgevingsplan. Ook kan die burger een schriftelijk verzoek aan het gemeentebestuur doen tot vaststelling van een wijziging van het omgevingsplan. Als dat verzoek wordt afgewezen of niet tijdig wordt behandeld, kan vervolgens sprake zijn van rechtsbescherming op basis van de hoofdstukken 6 tot en met 8 van de Awb. De toegang tot de bestuursrechter wordt wel beperkt door artikel 8:1 Awb. Uit dat artikel volgt dat degene die het verzoek heeft ingediend zich moet kwalificeren als «belanghebbende» en uit artikel 1:2 van deze wet volgt dat het aangevraagde besluit tot wijziging van het omgevingsplan de verzoeker rechtstreeks in diens belang moet raken. Bij een omgevingswaarde is dit niet vanzelfsprekend, omdat dit betrekking heeft op een norm die alleen geldt voor het bestuursorgaan dat de omgevingswaarde heeft vastgesteld. De omgevingswaarde heeft geen directe werking voor burgers of initiatiefnemers. Mogelijk kan wel sprake zijn van een belang dat rechtstreeks bij het wijzigingsbesluit is betrokken, als het verzoek wordt ingediend door een rechtspersoon zoals een stichting, die een bepaald algemeen of collectief belang behartigt. In het antwoord op vragen van de leden van GroenLinks-fractie [N62 en N64] wordt ingegaan op de wijze waarop de fysieke leefomgeving beschermd kan worden als er geen omgevingswaarden zijn vastgesteld.

---

[20] www.compendiumvoordeleefomgeving.nl.

[N37]

De leden van de SP-fractie vragen of en hoe het Rijk voor monitoring zorgt van de kwaliteit van lucht en water.
Deze vraag is beantwoord in samenhang met een meer algemene vraag van deze leden over monitoring [N43].

[N38]

De realisatie van het Digitaal stelsel Omgevingswet is een omvangrijk project. De leden van de SP-fractie maken zich zorgen over potentieel onbeheersbare kosten voor medeoverheden wat betreft de ontwikkeling van dit digitale stelsel.
De kosten voor de ontwikkeling van het digitale stelsel onder de Omgevingswet worden beheerst door de uitgangspunten van het Bureau ICT-toetsing te hanteren, in combinatie met een stapsgewijze ontwikkeling en het regelmatig houden van zogenaamde *gateway reviews* voor een kritische blik van buiten. Omdat het digitaal stelsel een samenhangend geheel van voorzieningen (componenten) is, kan het stapsgewijs ontwikkeld worden samen met de medeoverheden en in afstemming met andere stakeholders. Realisatie vindt plaats in verschillende fases waarbij elke fase leidt tot een afgerond werkend geheel.
Op basis van tussentijdse toetsen op bestuurlijke, organisatorische, technische en financiële haalbaarheid zal per plateau worden bepaald welke onderdelen uit het Digitaal stelsel worden ontwikkeld. De kosten en baten worden voorafgaand aan interbestuurlijke besluitvorming over de realisatie van een onderdeel opnieuw geijkt. Hiermee wordt het risico dat het project uit de hand loopt, zoveel mogelijk beperkt. Interbestuurlijke besluitvorming borgt ook dat keuzes over eventuele overschrijdingen, bijvoorbeeld door uitbreiding van de reikwijdte, in samenspraak worden genomen.
De uitgangspunten van het Bureau ICT-toetsing zijn gebaseerd op lessen uit eerdere digitaliseringsprojecten en worden zoals aangegeven ter hand genomen.
De leden van de SP-fractie vragen om meer duidelijkheid over de te maken interbestuurlijke financiële afspraken voor het debat in de Eerste Kamer. Het kabinet is voornemens een principe-afspraak te maken over de financiering van de implementatie van de stelselherziening. Deze afspraak is onderdeel van een langlopend gezamenlijk proces van overleg tussen de Minister van Infrastructuur en Milieu en medeoverheden over de vormgeving van het digitale stelsel die via gefaseerde besluitvorming wordt ontwikkeld. Daarnaast vinden inhoudelijke gesprekken plaats over de vormgeving van de regelgeving zoals die in de besluiten onder de Omgevingwet terecht komt. Het proces om te komen tot een principe afspraak loopt nu. Het kabinet zal de beide Kamers informeren als dit proces is afgerond.

[N39]

De leden van de SP-fractie vragen of de regering niet kan garanderen dat er geen sprake is van verslechtering of achteruitgang van de bestuurslasten voor decentrale overheden.
In antwoord hierop kan de regering inderdaad niet garanderen dat er nergens sprake zal zijn van een verslechtering of achteruitgang. Uitgangspunt bij de stelselherziening is reductie van administratieve lasten. Dit neemt niet weg dat op specifieke aspecten sprake kan zijn van een toename van kosten. Dit zal in de praktijk blijken en wordt onder andere bepaald door de implementatie van de stelselherziening door de bevoegde bestuursorganen. Zij kunnen bijvoorbeeld de kosten beperken door tijdig en efficiënt in te zetten op de transitie. Het kabinet zet zich er,

samen met de koepels van de medeoverheden, voor in om deze transitie te ondersteunen met het implementatieprogramma.

[N40]

De leden van de SP-fractie vragen naar de uitwerking van het amendement-Veldman[21] dat ruimte geeft voor het afwijken van instructieregels in specifieke situaties. Zij vragen of ook termijnen voor overschrijding bij AMvB worden geregeld. Ook willen zij weten wie in de gaten houdt of het vereiste kwaliteitsniveau uiteindelijk wel behaald wordt en of een initiatiefnemer verplicht is of wordt maatregelen te nemen om dit kwaliteitsniveau (alsnog) te behalen.
De veronderstelling van de leden is juist: de ruimte om af te wijken van instructieregels die bij AMvB worden gesteld wordt in dezelfde AMvB opgenomen. Zoals blijkt uit de toelichting strekt het amendement er toe om te waarborgen dat de uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet voorziet in mogelijkheden om in specifieke (hoogstedelijke) situaties af te wijken van de milieunormen ten behoeve van ruimtelijke ontwikkelingen, zoals wonen in dichtbevolkte gebieden en transformaties van bedrijvengebieden van traditionele naar moderne bedrijvigheid. Het gaat om de opvolging van de regelingen die nu zijn opgenomen in de regeling voor ontwikkelingsgebieden in de Crisis- en herstelwet en de regeling van de Interimwet stad-en-milieubenadering.
De vragen van de leden zijn opgenomen onder het kopje «voldoen aan omgevingswaarden». Dit lijkt een misverstand. De mogelijkheid om af te wijken van instructieregels geeft geen ruimte om af te wijken van de omgevingswaarden voor bijvoorbeeld waterkwaliteit en luchtkwaliteit. Het wetsvoorstel is opgebouwd vanuit de gedachte dat omgevingswaarden in beginsel niet doorwerken naar concrete besluitvorming. Als niet voldaan wordt aan omgevingswaarden, stelt het verantwoordelijke bestuursorgaan een programma op met maatregelen die ertoe moeten leiden dat alsnog voldaan zal worden. Het bestuursorgaan dat het programma opstelt beslist zelf welke maatregelen het neemt. Tot de maatregelen kan de inzet van bestuurlijke bevoegdheden behoren, zoals het stellen of aanscherpen van regels in een AMvB, omgevingsverordening, waterschapsverordening of omgevingsplan, het stellen of aanpassen van regels of beleid voor het beoordelen van toekomstige vergunningaanvragen of het aanscherpen van bestaande omgevingsvergunningen. Maar maatregelen kunnen ook van niet-juridische aard zijn, zoals de inzet van communicatie- of informatie-instrumenten, gerichte inzet van overheidsinvesteringen en afspraken met organisaties.
Het amendement-Veldman betreft instructieregels. Instructieregels werken veel directer dan omgevingswaarden: ze sturen direct op de inhoud van een te nemen besluit, bijvoorbeeld een besluit tot het vaststellen van een omgevingsplan. Dit kunnen zowel instructieregels zijn om een omgevingswaarde te bereiken als instructieregels voor het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. Voorbeelden van instructieregels waaraan geen omgevingswaarde ten grondslag ligt zijn de instructieregels over externe veiligheid en geluid (zie artikel 2.28, onder c en d, van het wetsvoorstel). Het amendement dwingt het bestuursorgaan dat de instructieregel vaststelt dus om na te gaan in hoeverre de regel nadelige gevolgen kan hebben voor het bereiken van de doelen van de wet en vervolgens aan te geven in welke gevallen en welke voorwaarden kan worden afgeweken van de hoofdregel. Dat kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als een milieuregel ertoe leidt dat onderdelen van de fysieke leefomgeving in bijzondere gevallen niet meer doelmatig beheerd, gebruikt of ontwikkeld kunnen worden. Ter uitvoering van het amendement zal naar huidig inzicht bijvoorbeeld vastgelegd worden dat

[21] Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 68.

gedurende een bepaalde termijn afgeweken kan worden van de hoofdregel voor bijvoorbeeld externe veiligheid of geluid om zo transformaties mogelijk te maken waarbij kwetsbare of gevoelig objecten, zoals woningen, al gebouwd mogen worden voordat de bron van risico's of geluidhinder opgeheven is.
De instructieregel is steeds gericht tot een bestuursorgaan. Een instructieregel over het omgevingsplan is gericht tot de gemeenteraad, die het omgevingsplan vaststelt. De raad – daarbij ondersteund door het gemeentelijk apparaat – is ervoor verantwoordelijk dat voldaan wordt aan de voorwaarden waaronder de afwijking van de hoofdregel is toegestaan. Zo moet de gemeente er in het gegeven voorbeeld voor zorgen dat de bron van risico's of geluidhinder opgeheven wordt binnen de daarvoor geldende termijn. De provincie houdt toezicht op de naleving daarvan als onderdeel van het reguliere interbestuurlijke toezicht.

[N41]

De leden van de SP-fractie vragen zich af of bij overschrijding van een omgevingswaarde deze weer zo snel mogelijk behaald moet worden.
De regering kan deze vraag bevestigend beantwoorden. Op grond van het wetsvoorstel is overschrijding van een omgevingswaarde niet toegestaan, ook niet tijdelijk. Bij de vormgeving van een omgevingswaarde wordt ook omschreven in welke gevallen sprake is van een overschrijding en hoe dit kan worden bepaald. Dan wordt ook duidelijk welke eventuele bandbreedte een omgevingswaarde heeft (waarbinnen dus nog geen sprake is van een overschrijding, de bandbreedte maakt altijd deel uit van de norm). Als er sprake is van een (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde, dan geldt op grond van artikel 3.9 van het wetsvoorstel de plicht tot het opstellen van een programma dat is gericht op het voldoen aan die omgevingswaarde. Het gaat er niet om tijdelijk een afwijking van een omgevingswaarde toe te staan.

[N42]

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan weergeven welke aanpassingen – via de Invoeringswet – overwogen worden van bijlage 2 bij de Awb (Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak). Zij vragen of gelijkwaardige rechtsbescherming daarvoor het uitgangspunt is.
Uitgangspunt voor de rechtsbescherming onder de Omgevingswet is inderdaad dat het beschermingsniveau, zoals dat geldt onder de huidige wetgeving, niet lager mag worden. Voor wat betreft het aanwijzen van de bevoegde bestuursrechter en het eventueel uitsluiten van beroep wordt daarom zoveel mogelijk aangesloten bij het bestaande wettelijke stelsel. Wel is gebleken dat ook voor wat betreft de rechtsbescherming op onderdelen vereenvoudiging en harmonisatie van de wettelijke regels mogelijk is, maar vertrekpunt is inderdaad gelijkwaardige rechtsbescherming.
De leden van de SP-fractie refereren in hun vraag ook aan beroepsmogelijkheden van bestuursorganen en de beantwoording van een vraag in de memorie van antwoord [114]. In de desbetreffende passage van de memorie van antwoord is uiteengezet dat voorgesteld wordt om tegen de instructie (artikel 2.33) de mogelijkheid van beroep open te stellen. Als de provincie een gemeente bijvoorbeeld instrueert bij besluit om een bepaalde taak op een specifieke manier uit te voeren, is daar beroep tegen mogelijk. Die beroepsmogelijkheid staat open voor belanghebbenden en dat kan ook het bestuursorgaan zijn tot wie die instructie gericht is. Datzelfde geldt voor de interventiebevoegdheid voor de provincie (artikel 16.21) waarmee de provincie een onderdeel van (een wijziging van) het omgevingsplan kan schrappen als dit strijdig is met vooraf

bekendgemaakte provinciale belangen. Ook dat is vergelijkbaar met het huidige niveau van rechtsbescherming.

[N43]

De leden van de SP-fractie hebben enkele vragen over de monitoring. Ze willen weten of decentrale overheden alle vrijheid hebben om de wijze en termijn van monitoring te bepalen en te bezien of er sprake is van een (dreigende) overschrijding. Zij vragen ook of het Rijk een handreiking geeft of ondersteuning van bijvoorbeeld het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) of het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). Ze vragen hoe het Rijk de monitoring voor nationale omgevingswaarden regelt en hoe en door wie bepaald wordt of een nationale omgevingswaarde bijna wordt overschreden.
Het wetsvoorstel gaat uit van de gedachte dat degene die omgevingswaarden stelt, ook de monitoring moet regelen. Als op grond van afdeling 2.3 van het wetsvoorstel omgevingswaarden gesteld worden, moet op grond van afdeling 20.1 geregeld worden hoe de monitoring plaatsvindt en welk bestuursorgaan daarvoor verantwoordelijk is. Stellen decentrale bestuursorganen zelf omgevingswaarden vast, dan zijn zij ook verantwoordelijk voor de wijze van monitoring daarvan. Zij kunnen daarbij desgewenst deskundige bureaus of instituten inschakelen. Voor de nationale omgevingswaarden bepaalt het Rijk de methode van monitoring en het verantwoordelijke bestuursorgaan. Dat wil niet zeggen dat de monitoring altijd op nationaal niveau georganiseerd wordt. Zo gebeurt de monitoring van de waterkwaliteit van regionale wateren door de waterschappen en van zwemwater en grondwater door de provincies. Daarbij dienen de decentrale bestuursorganen zich te houden aan regels over de uitvoering daarvan die bij ministeriële regeling worden voorgeschreven. Voor onderwerpen als waterkwaliteit en luchtkwaliteit zullen deze regelingen overigens voor een belangrijk deel bestaan uit een-op-een implementatie van EU-richtlijnen.
Als aannemelijk is dat niet zal worden voldaan aan een omgevingswaarde, dient op grond van artikel 3.10 een programma gemaakt te worden dat gericht is op het voldoen aan de omgevingswaarde. Het bestuursorgaan aan wie de taak tot het opstellen van een programma is toegedeeld is hiervoor verantwoordelijk. De monitoring van nationale omgevingswaarden zal zo worden ingericht dat dit bestuursorgaan uit de monitoringsgegevens kan afleiden of er sprake is van een dreigende overschrijding.

[N44]

De leden van de SP-fractie vragen waarom de uitvoeringsplicht voor programma’s niet neergelegd is bij het Rijk of de provincie als zij ook de omgevingswaarde hebben bepaald.
In antwoord op deze vraag wijst de regering erop dat het van belang is drie zaken van elkaar te onderscheiden: de vaststelling van de omgevingswaarde, de programmaplicht bij (dreigende) overschrijding van die omgevingswaarde en de uitvoeringsplicht voor maatregelen uit een vastgesteld programma.
De verplichting tot het vaststellen van programma’s bij overschrijding ligt bij gemeenten, ook als een omgevingswaarde door het Rijk of de provincie is vastgesteld. Een dreigende overschrijding van de omgevingswaarde voor bijvoorbeeld luchtkwaliteit kan zich voordoen in slechts een beperkt gebied en vraagt een lokale aanpak. In een stedelijke omgeving zullen immers andere maatregelen genomen worden dan in een gebied met intensieve veehouderij. Het zou strijdig zijn met het subsidiariteitsbeginsel als het Rijk de regie zou nemen in een lokale aanpak. In de memorie van antwoord is hierop uitgebreid ingegaan in het antwoord op een

vergelijkbare vraag van de leden van de VVD-fractie [13]. Bij de vaststelling van een omgevingswaarde door het Rijk of de provincie kan er wel voor worden gekozen de programmaplicht bij provincie of Rijk te leggen (bij een rijksomgevingswaarde) of bij de provincie (bij een provinciale omgevingswaarde). Rijk en provincie kunnen daartoe overgaan als – gelet op de aard van de waarde – provincie of Rijk het meer in hun macht hebben om te sturen op het voldoen aan die omgevingswaarde.
De uitvoeringsplicht geldt op grond van het wetsvoorstel expliciet voor programma's met een programmatische aanpak (op grond van artikel 3.18) of voor «reguliere» programma's als dat bij AMvB wordt bepaald (artikel 3.12). Programma's met een programmatische aanpak – zoals de Programmatische Aanpak Stikstof – zijn een apart geval. De grondslag in artikel 3.12 is opgenomen gelet op Europese verplichtingen voor programma's op het gebied van water.

[N45]

De leden van de SP-fractie vragen of er vanuit het implementatieprogramma ook handleidingen worden ontwikkeld, bijvoorbeeld om bestuursorganen te ondersteunen met het integraal afwegen van verschillende belangen en het omgaan met bestuurlijke afwegingsruimte.
Het nieuwe stelsel van de Omgevingswet voorziet in meer mogelijkheden voor decentrale bestuurders om lokaal afwegingen te maken. Daarmee kan de aanpak van opgaven in de fysieke leefomgeving op het juiste schaalniveau, met een afgewogen keuze tussen in te zetten instrumenten plaatsvinden. Het geven van ruimte in de regels is daarbij belangrijk, het kabinet wil hier nadrukkelijk aandacht aan geven bij de implementatie. Het implementatieprogramma voorziet hierin door de ontwikkeling van producten in de komende jaren waarbij de nieuwe manier van werken en denken centraal staat. Te denken valt hierbij aan handleidingen, colleges en praktijkdagen. De precieze vorm en invulling van de producten wordt op basis van de behoefte bij overheden en gebruikers bepaald. Daarbij worden ook de verbeterdoelen van de stelselherziening en de daaruit voortvloeiende beleidswijzigingen betrokken. De omgang met de bestuurlijke afwegingsruimte en integrale afweging van verschillende belangen zullen dan ook nadrukkelijk onderdeel uitmaken van het implementatieprogramma.

[N46]

De leden van de SP-fractie wijzen erop dat gemeenten verantwoordelijk worden gemaakt voor de programmaplicht bij de overschrijding van provinciale en rijksomgevingswaarden. Dat betekent naar mening van de leden van deze fractie dat zij de kosten moeten dragen van monitoring en dat zij een maatregelenpakket moeten samenstellen en de bestuurlijke en financiële lasten moeten dragen. Het is lastig voor gemeenten deze plicht te dragen, ook als zij samenwerken met andere bestuursorganen.
De regering wil in antwoord op deze vragen het volgende naar voren brengen. Het is niet zo dat de programmaplicht voor gemeenten bij de overschrijding van rijks- en provinciale omgevingswaarden automatisch betekent dat de monitoringsplicht ook bij gemeenten ligt. Op grond van artikel 20.2 van het wetsvoorstel moet bij AMvB (voor rijksomgevingswaarden), omgevingsverordening (provinciale omgevingswaarden) of omgevingsplan (gemeentelijke omgevingswaarden) worden bepaald welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de monitoring. Naar verwachting zal in veel gevallen de monitoringsplicht liggen bij de overheidslaag die de omgevingswaarde vaststelt. Maar soms is het handiger de monitoringsplicht te leggen bij een bestuursorgaan dat een specifieke taak heeft,

zoals de waterbeheerder. Een monitoringsprogramma zal vaak de gemeentelijke schaal overstijgen.
De plicht om aan omgevingswaarden te voldoen en maatregelen te nemen om aan omgevingswaarden te voldoen wordt niet eenzijdig bij gemeenten gelegd. Die ligt ook bij andere bestuursorganen, voor zover het bij hun taken en bevoegdheden past. De uitvoering van die maatregelen kan vervolgens in het programma nader worden uitgewerkt. Gemeenten nemen wel het bestuurlijke voortouw om tot een samenhangend programma te komen waarbij alle betrokkenen hun aandeel moeten nemen.

[N47]

De leden van de SP-fractie lezen in de brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 7 oktober 2015[22] dat het de bedoeling zou zijn de normen die bescherming bieden tegen geluidhinder te versoepelen. Zij vragen hoe zich dat verhoudt met de opdracht in artikel 1.3 van het wetsvoorstel om het leefmilieu te beschermen en te verbeteren. Zij vragen de regering om te verzekeren dat bij de vaststelling van de AMvB's wordt voldaan aan de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet die zijn aangeven in artikel 1.3.
De regering is bij het vaststellen van de AMvB's krachtens de Omgevingswet gebonden aan de maatschappelijke doelen van de wet. Dat betekent dat de normen in hun samenhang de doelen van de wet zoveel mogelijk dienen. Dat vergt continu balanceren tussen belangen. Het «leefmilieu» is immers niet alleen gebaat bij lage geluidniveaus op gevels, maar bijvoorbeeld ook met het opvullen van leegvallende plekken in de stad, mits dat niet leidt tot een onacceptabel geluidniveau op en binnen woningen en andere geluidgevoelige objecten. Dit balanceren gebeurt ook onder de Wet geluidhinder al. In de loop van de jaren heeft dit geleid tot een onoverzichtelijk geheel van regelgeving. Zo is de Wet geluidhinder door wijzigingen en toevoegingen steeds complexer geworden, met een veelheid aan normen en gedetailleerde bepalingen. Daarnaast bieden de Crisis- en herstelwet en de Interimwet stad-en-milieubenadering nog aparte regelingen voor bijzondere situaties. De regelgeving is daardoor lastig hanteerbaar geworden. Het voorstel voor nieuwe geluidregelgeving dat is geschetst in de genoemde brief zal leiden tot een vereenvoudiging van dit stelsel. Relevant voor die vereenvoudiging is het stroomlijnen van de gedetailleerde bestaande regels voor vervangende nieuwbouw en het bouwen nabij zeehavens, waardoor die regels in het nieuwe stelsel beter toepasbaar worden. Zo gaan gelijke normen gelden voor álle geluidgevoelige objecten. De Wet geluidhinder maakt nu nog onderscheid tussen woningen, andere geluidgevoelige gebouwen én geluidgevoelige terreinen. Zeker waar verschillende functies in één plan of project gecombineerd worden maakt dat het werken met de geluidnormen aanzienlijk eenvoudiger. Bij die stroomlijning is het onvermijdelijk dat kleine verschuivingen in normering optreden, maar wordt voor het stelsel als geheel vastgehouden aan een gelijkwaardig beschermingsniveau. Enkele voorgenomen verschuivingen in de maximale waarden voor woningbouw nabij rijksinfrastructuur die het stelsel evenwichtiger maken en die met de VNG ontwikkeld zijn als onderdeel van de beleidsvernieuwing geluid (Swung-2), zijn eerder al door de Staatssecretaris toegelicht in de brief van 28 maart 2013.[23]
De leden stellen in hun vraag dat de «hogere waarden» de nieuwe standaard worden. De standaard is echter de voorkeurswaarde, die op hetzelfde niveau ligt als de huidige. Boven de voorkeurswaarde heeft het bevoegd gezag de ruimte om een gemotiveerde afweging te maken

[22] Kamerstukken II 2015/16, 28 663, nr. 64, blz. 4.
[23] Kamerstukken II 2012/13, 32 252, nr. 52, blz. 3–4.

tussen de verschillende betrokken belangen, zoals gezondheid, economie, woningbouw en mobiliteit. De hogerewaardenprocedure als zelfstandige procedure verdwijnt, maar de afweging die daarbij wordt gemaakt blijft bestaan als onderdeel van de procedure voor de vaststelling van het omgevingsplan of projectbesluit.

[N48]

De leden van de fractie van de SP wijzen er op dat niet alle normen een Europeesrechtelijke oorsprong hebben, als voorbeeld noemen zij de waterveiligheidsnormen. Zij vragen waarom de keuze is gemaakt om alle milieunormen in een AMvB te regelen en waarom er geen onderscheid wordt gemaakt aan de hand van het belang van de desbetreffende normen.
De regering onderschrijft het grote belang van waterveiligheidsnormen. De ambities, inspanningen en resultaten in het kader van het Deltaprogramma getuigen daar ook van. Waterveiligheids-normen zullen ook in het stelsel van de Omgevingswet zo worden verankerd dat het beoogde beschermingsniveau wordt gewaarborgd. Dat geldt ook voor andere nationale (milieu)normen die zullen worden vastgelegd in instructieregels. Met het oog op de kenbaarheid en de samenhang is ervoor gekozen de normstelling te bundelen op AMvB-niveau. Daarbij is geen onderscheid gemaakt naar onderwerp of herkomst (Europeesrechtelijk of niet) van de normen. Veel van die onderdelen zijn randvoorwaardelijk voor de fysieke leefomgeving van mens en dier. Dat geldt voor schoon water en schone lucht, maar ook voor de bescherming tegen overstromingen. Tussen de verschillende onderdelen bestaat vaak een samenhang, bijvoorbeeld tussen water en natuur. Er geldt daarom ook geen vaste hiërarchie in normen voor de verschillende onderdelen.
Dat wil niet zeggen dat die normen gelijk zijn of even zwaar moeten wegen. Met sommige moet rekening worden gehouden, van andere kan nooit worden afgeweken. De normen kunnen ook per locatie verschillen, denk aan geluidnormen in een stiltegebied of in de binnenstad van een grote stad. Normering is dan ook maatwerk. Het op verschillende niveaus regelen van onderdelen of normen leidt tot verlies aan samenhang en leidt tot gelaagdheid. Het nieuwe stelsel beoogt de bestaande versnippering en complexiteit weg te nemen, de samenhang te borgen en het voor de gebruiker zo inzichtelijk mogelijk te maken.
Onder andere door amendering in de Tweede Kamer zijn diverse waarborgen opgenomen die ervoor zorgen dat het parlement nauw betrokken is bij de totstandkoming van de normen. Dit betreft onder meer een (zware) voorhangprocedure, zowel bij de eerste vaststelling, als bij latere wijzigingen. Verder geldt als slot op de deur dat het parlement bij de Invoeringswet Omgevingswet de balans kan opmaken. Zonder instemming van het parlement met de Invoeringswet kan het stelsel niet in werking treden.

[N49]

De leden van de SP-fractie vragen, naar aanleiding van de verschillen in legestarieven tussen de verschillende gemeenten, waarom geen landelijke normen voor de hoogte van (bouw)leges worden gesteld.
De grondslag voor het heffen van leges voor «het genot van door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten» is vastgelegd in de Gemeentewet (artikel 229). Het valt binnen de gemeentelijke autonomie om rechten (leges) te heffen ter zake van de kosten die de gemeente voor de dienstverlening maakt. Daarbij is belangrijk om op te merken dat de kosten per gemeente kunnen verschillen door lokale omstandigheden, zoals bijvoorbeeld huisvestingskosten, personeelskosten, het geboden niveau van dienstverlening en verschillen in de fysieke leefomgeving.

Hoewel decentrale overheden vrij zijn om de afzonderlijke legestarieven te bepalen, geldt er wel de wettelijke beperking van kostendekkendheid, zoals vastgelegd in artikel 229b van de Gemeentewet. Dit houdt in dat de opbrengst van de rechten (leges) niet de kosten mogen overstijgen op het niveau van de legesverordening, waar de bouwleges onderdeel van uitmaken. Het instellen van landelijke normen zou geen recht doen aan de lokale autonomie van gemeenten, om accenten te zetten in beleid en de hiervoor genoemde lokale kostenverschillen.
Wel acht het kabinet het van belang dat gemeenten inzichtelijk maken hoe de legestarieven zijn vastgesteld. Van belang in dat kader is de aanpassing van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, waar de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan werkt. De aanpassing van dit besluit behelst dat gemeenten en provincies een transparante cijfermatige en inhoudelijke toelichting op de totstandkoming en kostendekkendheid van de leges moeten opnemen, zodat inzichtelijk wordt hoe de tarieven zijn vastgesteld en welke elementen daarin een rol spelen. De regels omtrent transparantie van het besluit treden in werking met ingang van de begroting en jaarstukken 2017.

[N50]

De leden van de fractie van de SP vragen naar aanleiding van de eindrapportage «Pilots omgevingsvisie»[24] van de Beroepsvereniging van Nederlandse Stedebouwkundigen en Planologen (BNSP) naar de reactie van de regering op de constatering dat er nog weinig optimisme is over de noodzakelijke cultuurverandering.
Voor de eindrapportage over de pilots omgevingsvisie heeft de BNSP de negen pilothouders bevraagd, alsmede vier projectleiders bij gemeenten en provincies die vooruitlopen met hun omgevingsvisie. Dat leidde tot conclusies, waaronder deze: *«Er is in het algemeen weinig optimisme dat cultuurverandering daadwerkelijk lukt binnen enkele jaren. En het komt dan ook geregeld voor dat de interne betrokkenheid bij (de start van) een omgevingsvisie matig is. Ondanks scepsis en tegenwind bij de start groeit (interne) betrokkenheid bij pilots gedurende het traject.»*
Het ontwikkelen van een omgevingsvisie is een stevige opgave en de conclusie is dan ook niet verbazingwekkend. De projectleiders zijn pioniers. Kenmerkend voor het werk van een pionier zijn de ontberingen die men ondergaat en de grote inspanning die men zich moet getroosten omdat allerlei voorzieningen nog ontbreken en zij nog niet kunnen beschikken over methodes die zich in de praktijk bewezen hebben. Het is begrijpelijk dat de projectleiders nog op weerstand stuiten, kennis ontberen of onduidelijkheden tegenkomen bij het opstellen van een omgevingsvisie. Maar juist een omgevingsvisie kan die cultuurverandering stimuleren, meldt de BNSP ook in haar rapport:

«1. *Er ontstaat een nieuwe attitude en rolopvatting van organisaties in het publieke domein.*
2. *Dat vergt een andere werkwijze om processen te faciliteren (onder meer) via participatie van burgers en ondernemers en de integrale benadering van opgaven.*
3. *Wat weer gevolgen heeft voor organisaties en de ontwikkeling van benodigde kennis, competenties en vaardigheden van mensen die er mee aan het werk zijn.*»

Eerste stappen gaan altijd gepaard met vallen en opstaan. Juist daarom heeft het kabinet het traject vroegtijdig geïnitieerd. De uitkomsten sterken het kabinet in het voornemen om de komende jaren bij de implementatie

[24] Eindrapportage van de Beroepsvereniging van Nederlandse Stedebouwkundigen en Planologen, *Pilots omgevingsvisie. «Vertel dit verhaal niet verder. Doe het gewoon!»* (rapportage van 4 januari 2016).

van de Omgevingswet krachtig in te zetten op de noodzakelijke cultuurverandering. Hiervoor is samen met de decentrale overheden het implementatieprogramma opgestart. Nog meer dan afgelopen jaren zullen bestuurders gewezen worden op de mogelijkheden die de Omgevingswet hen biedt en op de urgentie om het publieke huis daarvoor tijdig op orde te krijgen.
Genoemde leden vragen specifiek naar een goede manier om de afstemming tussen de verschillende bestuurslagen te bevorderen. Een omgevingsvisie maakt een bestuursorgaan inderdaad niet alleen. Daar waar grondgebieden, opgaven en/of ambities elkaar raken of kunnen versterken is afstemming tussen de verschillende bestuurslagen nodig. In het totstandkomingproces van de Nationale Omgevingsvisie is een *Community of Practice* gevormd met de projectleiders van de provinciale omgevingsvisies. Dergelijke niet-geformaliseerde verbanden, waarin afstemming en leren van elkaar hand in hand gaan, kunnen zeker meerwaarde opleveren.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

[N51]

De leden van de fractie van de PvdA vragen of op decentraal niveau een voorziening, zoals een voorhangprocedure, zou moeten worden getroffen voor de betrokkenheid van de vertegenwoordigende organen bij aan het college van burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten of het dagelijks bestuur het bestuur van een waterschap toegekende bevoegdheden, zoals projectbesluiten of waterbeheerplannen.
Het is niet nodig om daarover in de omgevingswetgeving extra regels te stellen. De verhouding tussen de vertegenwoordigende organen en hun dagelijks besturen wordt al geregeld in de Gemeentewet, Waterschapswet en Provinciewet. Dat geldt niet alleen voor de autonome bevoegdheden, maar ook voor bevoegdheden die in medebewind worden uitgeoefend. Er bestaat voor de dagelijkse besturen een algemene verantwoordingsplicht ten opzichte van de vertegenwoordigende lichamen. Gemeenten, waterschappen en provincies kunnen daarbij een eigen afweging maken over de betrokkenheid van de vertegenwoordigende lichamen bij concrete besluiten of programma's. Daarbij kan ook maatwerk worden geleverd door dit bijvoorbeeld afhankelijk te maken van de aard, inhoud of het belang van een concreet besluit. Het primaat ligt bij de decentrale overheden. Een extra regeling op rijksniveau acht de regering dan ook niet aangewezen.

[N52]

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering om duidelijk te maken hoe zij om zal gaan met de codificatie van het standstill-principe.
Het beginsel van geen achteruitgang («standstill») is uitgewerkt in verschillende EU-richtlijnen, bijvoorbeeld in de kaderrichtlijn water, de kaderrichtlijn mariene strategie, de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn. In de EU-richtlijnen die noodzaken tot verplichte programma's is steeds gekozen voor juridische doorwerking van dit beginsel naar de programma's, al zijn er grote verschillen in de wijze waarop het beginsel doorwerkt. Het beginsel is daarmee een verplicht uitgangspunt voor beleid, dat in de Nederlandse regelgeving geïmplementeerd is en moet blijven. In artikel 2.26, tweede lid, van het wetsvoorstel is daarom vastgelegd dat de instructieregels over programma's mede strekken ter voorkoming of beperking van achteruitgang van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving. In het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving zal het beginsel van geen achteruitgang voor de verschillende

Europees verplichte programma’s uitgewerkt worden, waarbij nauw wordt aangesloten bij de formulering in de verschillende EU- richtlijnen.

[N53]

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de opvatting van de regering over een eventueel onderscheid tussen de programmatische aanpak voor de kaderrichtlijn water en de wijze van programmering van het NSL en de PAS.
Het wetsvoorstel kent een regeling voor programma’s met specifieke kenmerken, namelijk het programma met programmatische aanpak. Het doel is het voldoen aan omgevingswaarden of andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving, vooral in gevallen waar deze onder druk staan. In die gevallen is de gebruiksruimte – die door een omgevingswaarde of andere doelstelling wordt begrensd – beperkt. Een programmatische aanpak biedt dan de mogelijkheid om daar nauwkeurig regie op te voeren en belastende activiteiten en maatregelen zo op elkaar af te stemmen dat aan de omgevingswaarde of de andere doelstelling wordt voldaan. Dergelijke programma’s hebben direct betekenis voor toestemmingsbesluiten over activiteiten die in het programma zijn opgenomen (projectbesluiten, omgevingsvergunningen of wijzigingen van het omgevingsplan): de toelaatbaarheid van deze activiteiten kan daarmee worden beoordeeld. Gelet op deze specifieke functie van dit programma is hiervoor in het wetsvoorstel een aantal wettelijke eisen opgenomen. Naast een aantal inhoudelijke eisen aan het programma geeft het wetsvoorstel ook aanvullende regels over monitoring. Ook geldt een wettelijke uitvoeringsplicht voor de in het programma opgenomen maatregelen. De inhoudelijke vorm van dit programma kan overigens wel verschillen, zoals ook de voorbeelden van het NSL en de PAS laten zien. Ook de Nederlandse programmatische werkwijze als invulling van de KRW-aanpak heeft overeenkomsten met de programmatische aanpak zoals in het wetsvoorstel beoogd.
De uitwerking van de regels ter implementatie van de kaderrichtlijn water in het kader van dit wetsvoorstel vindt op dit moment plaats in de AMvB’s en vooral in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. Daartoe behoren ook de regels over de milieudoelstellingen en de daaruit voortvloeiende kwaliteitseisen van de kaderrichtlijn water, de programma’s, de maatregelen en de beoordelingsregels voor de concrete besluiten.
Bij de verdere vormgeving van de uitvoeringsregelgeving zullen alle ontwikkelingen in het Europese waterrecht nauwlettend worden gevolgd. Dat is ook aangegeven in de brief aan de Tweede Kamer van 25 november 2015[25] in antwoord op vragen van de leden van de SGP-fractie over de implicaties van het Weser-arrest van het Europese Hof van Justitie. De rechtspraak over de Nederlandse uitwerking van de KRW-aanpak, mede naar aanleiding van het Weser-arrest, zal daarbij worden betrokken. Datzelfde geldt voor de interpretatie die andere lidstaten aan dit arrest geven. Bij de voorhang van de uitvoeringsregelgeving wordt duidelijk op welke wijze de implementatie van de kaderrichtlijn water op dit punt in de regelgeving wordt verankerd.

[N54]

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe de noodzakelijke maatregelen voor gemeenten om te voldoen aan de richtlijn stedelijk afvalwater worden geborgd. Daarnaast vragen deze leden hoe de monitoring wordt vastgelegd.

[25] Kamerstukken II 2015/16, 31 710, nr. 44, blz. 8–10.

De maatregelen die gemeenten moeten treffen om te voldoen aan de richtlijn stedelijk afvalwater worden als volgt geborgd. Gemeenten dragen op grond van artikel 2.16 van het wetsvoorstel zorg voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater, dat vervolgens op grond van artikel 2.17 door de waterschappen wordt gezuiverd. Het Rijk zal op grond van artikel 2.31 van het wetsvoorstel instructieregels stellen over deze gemeentelijke taak in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving, ter implementatie van de richtlijn stedelijk afvalwater. Deze instructieregels zullen vergelijkbaar zijn met de Regels voor het ontwerpen, bouwen, aanpassen en onderhouden van openbare riolen, een ministeriële regeling op grond van de Wet milieubeheer (Stcrt. 1996, 43). Voorschriften aan het lozen van industrieel afvalwater in de voorzieningen voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater, zoals vereist op grond van artikel 11 van die richtlijn, zullen op grond van artikel 4.3 van het wetsvoorstel worden gesteld door het Rijk, in het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving. Gemeenten kunnen zo nodig het omgevingsplan inzetten om aanvullende eisen te stellen aan lozingen op de riolering (in de vorm van maatwerkregels), maar dat is geen verplichting.
De kaderrichtlijn water vereist dat doelstellingen voor de chemische en ecologische kwaliteit van aangewezen oppervlaktewaterlichamen worden vastgesteld. Deze doelstellingen worden opgenomen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving, in de vorm van omgevingswaarden. De doelstellingen behoeven, onder andere voor kunstmatige en sterk veranderde oppervlaktewaterlichamen, nadere uitwerking. Deze uitwerking wordt vormgegeven via instructieregels op onder andere de regionale waterprogramma's van de provincie. Een deel van de stedelijke wateren in Nederland behoort tot de aangewezen oppervlaktewaterlichamen in de zin van de kaderrichtlijn water. Voor zover uitwerking van de doelstellingen van de kaderrichtlijn water nodig is voor deze stedelijke wateren, staan de provincies daarvoor aan de lat. De monitoring ter implementatie van de kaderrichtlijn water wordt geregeld in een door de Ministers van Infrastructuur en Milieu en Economische Zaken vast te stellen monitoringsprogramma. De eisen aan dit programma landen eveneens in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. Daarbij zal worden bepaald dat de monitoring van de kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen wordt uitgevoerd door de waterbeheerder (voor stedelijke wateren veelal het waterschap).

[N55]

De leden van de fractie van de PvdA vragen ten aanzien van de inbouw van de Wet bodembescherming in de Omgevingswet naar de verantwoordelijkheid van het Rijk voor de uitspoeling van meststoffen, prioritaire stoffen en terugdringen van de diffuse verontreiniging en vragen tot welke taakvelden de verantwoordelijkheid van de gemeenten en provincies zich beperkt.
De inbouw van de Wet bodembescherming in het stelsel van de Omgevingswet zal gebeuren via een aanvullingswet met bijbehorend aanvullingsbesluit, die op een later moment aan het parlement zullen worden aangeboden. Zoals deze leden terecht constateren is het uitgangspunt dat de gemeente bevoegd gezag is voor bodem. Het Rijk blijft echter verantwoordelijk voor generieke brongerichte maatregelen zoals het mestbeleid en voor de implementatie van EU-regelgeving, zoals voor prioritaire stoffen. Hierover zullen regels worden opgenomen in de AMvB's onder de Omgevingswet. Voor het oplossen van regiospecifieke knelpunten is mogelijk locatiespecifiek maatwerk gewenst, dat aanvullend op generieke nationale voorschriften in overleg tussen de grondwaterbeheerder en de veroorzaker van de specifieke verontreiniging tot stand moet komen. Door de verscheidenheid in problematiek varieert ook de

doelmatigheid van maatregelen, waardoor het niet altijd effectief is om maatregelen op nationaal niveau vast te stellen, zodat dit aan het lokaal, regionaal bevoegd gezag wordt overgelaten. De uitwerking van de verschillende verantwoordelijkheden vindt plaats in het aanvullingswetsvoorstel en het aanvullingsbesluit.

[N56]

De fractieleden van de PvdA vragen de regering te reageren op hun visie dat het thema «gezondheid» voor een effectieve, juridisch houdbare toepassing niet alleen in een omgevingsvisie maar ook in het omgevingsplan en omgevingsverordening opgenomen dient te worden.
De regering deelt deze visie. In artikel 2.1 van het wetsvoorstel is vastgelegd, dat de bestuursorganen hun taken en bevoegdheid op grond van de Omgevingswet moeten uitoefenen met het oog op de doelen van de wet, waartoe een veilige en gezonde fysieke leefomgeving behoort. Dat artikel bevat ook een opdracht dat bij de toedeling van functies aan locaties in ieder geval rekening wordt gehouden met het belang van het beschermen van de gezondheid. De bescherming van de gezondheid is ook één van de oogmerken van maatwerkregels voor milieubelastende activiteiten die in het omgevingsplan of de omgevingsverordening opgenomen kunnen worden. In het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving zal de regering onder meer nadere regels stellen die ertoe strekken om woningen en andere gevoelige objecten en gebieden te beschermen, waarbij de bescherming van de gezondheid en het milieu belangrijke items zijn. Het houdt in dat gemeenten via het omgevingsplan moeten sturen op zowel emissies (voorkomen) als op immissies (behoeden).
De regering merkt overigens op dat structurele beleidsopgaven, zoals een gezondheidsbedreigende belasting van de fysieke leefomgeving, niet alleen door middel van algemeen verbindende voorschriften kunnen worden aangepakt. Dat kan ook door middel van programma's met feitelijke maatregelen waarmee een ongezonde situatie (bijvoorbeeld een al aanwezige, permanente te hoge geluidbelasting) wordt teruggebracht tot een uit oogpunt van gezondheid aanvaardbare situatie. Voor individuele milieubelastende activiteiten, die een nadelige invloed hebben op de gezondheid van mensen in hun omgeving, kan dat ook gestalte krijgen door vergunningvoorschriften of door maatwerkvoorschriften.
Aan provincies deelt het wetsvoorstel in artikel 2.18 enkele bijzondere taken toe die vallen onder het thema «gezondheid», zoals de bescherming van de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden, die dienen voor de winning en bereiding van water voor menselijke consumptie, en de bescherming van de kwaliteit van zwemwater.
Zoals ook onder de huidige wetgeving het geval is, zullen de algemeen verbindende voorschriften die strekken ter uitvoering van die taken worden opgenomen in de omgevingsverordening. Daarnaast kunnen provinciale staten, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, opgenomen in artikel 2.3, tweede lid, ook andere regels stellen die strekken tot een invulling van de provinciale beleidsambities voor een gezonde fysieke leefomgeving.

[N57]

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze in de uitvoeringsregels wordt voorkomen dat een bouwwerk eerst wordt gebouwd en vervolgens vanwege milieu-eisen later weer moet worden aangepast.
De regering deelt het standpunt van deze leden dat voorkomen moet worden dat een bouwwerk later moet worden aangepast vanwege regels die gelden voor andere activiteiten. Dit geldt overigens niet alleen voor vergunningplichtige activiteiten, zoals de bouwactiviteit en de milieube-

lastende activiteit, maar voor alle regels voor activiteiten die van toepassing zijn bij een initiatief; vergunningvoorschriften én algemene regels. De regering wil een goede afstemming tussen regels voor activiteiten echter niet oplossen door dwingend voor te schrijven dat vergunningplichtige onlosmakelijk samenhangende activiteiten gelijktijdig aangevraagd moeten worden. Zoals in het algemeen deel van de memorie van toelichting[26] door de regering is aangegeven, beperkt het vereiste van gelijktijdige indiening van aanvragen de aanvrager onnodig in zijn flexibiliteit. Welke volgorde van indiening het meest gewenst is, verschilt van project tot project. Soms is gelijktijdige indiening belangrijk voor een goede afstemming, maar soms kan een aanvraag voor een bouwactiviteit pas zinvol zijn als duidelijk is op welke wijze de milieubelastende activiteit zal worden vergund. In alle gevallen mag pas worden gestart nadat alle vereiste vergunningen zijn verleend. Daarnaast is van belang dat in de meeste gevallen het niet meer alleen zal gaan om afstemming tussen vergunningvoorschriften. Veelal zullen regels voor milieubelastende activiteiten immers niet meer gesteld worden als vergunningvoorschrift, maar als algemene regel voor activiteiten in een AMvB of in het omgevingsplan. De initiatiefnemer is er zelf verantwoordelijk voor dat hij voldoet aan de gestelde algemene regels voor activiteiten en beschikt over de vereiste omgevingsvergunning voor vergunningplichtige activiteiten. Op een aantal manieren ondersteunt het stelsel van de Omgevingswet daarin de initiatiefnemer:

- De algemene regels voor activiteiten worden gebundeld. De huidige algemene rijksregels worden gebundeld in twee AMvB's, met een inzichtelijke indeling. Voor activiteiten waarvoor het Rijk geen regels meer stelt, is het omgevingsplan straks het primaire document waarin de regels voor activiteiten te vinden zijn. Hierdoor is het straks meer dan nu inzichtelijk voor de initiatiefnemer welke regels op zijn situatie van toepassing zijn.
- Daar waar een integrale beoordeling van milieuaspecten wordt voorgeschreven vanuit Europa (bij de richtlijn industriële emissies) zijn gelijktijdige indiening en gecoördineerde afhandeling van de aanvragen verplicht. Dit doet zich voor bij een lozingsactiviteit vanuit een IPPC-installatie. De regels voor deze activiteiten zijn daarmee altijd op elkaar afgestemd.
- De algemene regels voor activiteiten wordt digitaal beschikbaar gesteld.
- Het nieuwe stelsel faciliteert de aanvrager doordat hij met het doorlopen van de «vergunningscheck» uit het Omgevingsloket online kan zien voor welke activiteiten een vergunning is vereist.
- Voor het bevoegd gezag is er, op grond van artikel 3:20 Awb, een informatieplicht om de initiatiefnemer te informeren over de vereiste vergunningen.

[N58]

De leden van fractie van de PvdA vinden dat een verplichte onafhankelijke toetsing door de Commissie voor de milieueffectrapportage ook recht doet aan de eis van de herziene mer-richtlijn om functies te scheiden, zodat belangenverstrengeling voorkomen wordt. Zij vragen of de regering onderschrijft dat verplichte onafhankelijke toetsing hieraan recht doet en het dus wenselijk is dat dit behouden blijft.
In de herziene mer-richtlijn is bepaald dat lidstaten er voor moeten zorgen dat een bestuursorgaan objectief zijn taak vervult en dat er bij de besluitvorming geen sprake is van belangenverstrengeling. Zoals de regering in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel implementatie

[26] Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 160 e.v.

herziene mer-richtlijn[27] heeft aangegeven brengt artikel 2:4 Awb de verplichting mee dat een bestuursorgaan objectief zijn taak vervult en ervoor zorg draagt dat bij de besluitvorming geen sprake is van belangenverstrengeling. Een toetsingsadvies van de commissie voor de mer is dus niet nodig om te voldoen aan deze bepaling in de herziene mer-richtlijn. Daarnaast verplicht de herziene mer-richtlijn tot een passende scheiding van functies als het bevoegd gezag tevens initiatiefnemer is van een mer-plichtig project. Ter uitvoering van het vereiste van functiescheiding is in het wetsvoorstel implementatie herziene mer-richtlijn artikel 7.28a opgenomen.[28] In deze bepaling is direct aangesloten bij de doelbepaling uit de herziene richtlijn, zodat wel de functiescheiding wordt verplicht, maar bestuursorganen ook ruimte behouden om deze verplichting zelf op passende wijze te realiseren. Via de Invoeringswet Omgevingswet zal de inhoud van het wetsvoorstel herziene mer-richtlijn in de Omgevingswet worden opgenomen. Er wordt naar gestreefd de uitvoeringspraktijk te faciliteren door middel van een handreiking of modelverordening. De regering vindt dat het vereiste van functiescheiding iets anders is dan een (inhoudelijk) toetsingsadvies van de commissie voor de mer. De regering onderschrijft dus niet het standpunt van deze leden dat een verplicht toetsingsadvies het juiste middel is om te voldoen aan de genoemde bepalingen in de herziene mer-richtlijn.

[N59]

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de regering voornemens is met een reactie te komen aan de Staten-Generaal op het advies van de Rli. Het advies van de Rli is gericht op twee van de vier voorziene AMvB's onder de Omgevingswet (het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit) en op de nationale omgevingsvisie. De Raad heeft in haar rapport de tekst van de Omgevingswet als gegeven beschouwd[29]. De regering werkt op dit moment aan de totstandkoming van de AMvB's en betrekt het advies bij de vormgeving daarvan. In algemene zin ziet de regering het advies als een ondersteuning van de ingeslagen weg. Het is nu nog te vroeg om op de details in te gaan, maar bij de voorhang van de AMvB's zal de regering aangeven hoe met de aanbevelingen uit het advies is omgegaan. Het advies zal ook betrokken worden bij het ontwikkelen van de nationale omgevingsvisie.

[N60]

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering het met deze leden eens is dat de omgevingsvisie en daaruit volgend de programmatische aanpak instrumenten zijn om op samenhangende wijze te bereiken dat de doelstellingen voor duurzame energie en de klimaatafspraken te halen. De regering kan zich voorstellen dat de energietransitie en klimaatverandering – gelet op de schaal en de gevolgen voor de fysieke leefomgeving – belangrijke onderwerpen zullen zijn in de nationale omgevingsvisie. Wat betreft de inzet van de programmatische aanpak is dat nog niet te zeggen. Een programmatische aanpak kan op grond van artikel 3.15 van het wetsvoorstel alleen aan de orde zijn als er in het nog op te stellen Besluit kwaliteit leefomgeving omgevingswaarden of regels voor specifieke doelen voor de fysieke leefomgeving zijn vastgesteld. Niet alle

---

[27] Kamerstukken II 2015/16, 34 287, nr. 3

[28] Wijziging van de Wet milieubeheer en de Crisis- en herstelwet in verband met de uitvoering van Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2014, L 124) (implementatie herziening mer-richtlijn).

[29] Advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), *Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar* (advies van december 2015), pagina 8.

onderwerpen lenen zich voor vertaling in een omgevingswaarde of voor dergelijke regels. Zie in dit verband ook het antwoord op een vraag van de leden van de GroenLinks-fractie [N63]. Dit laat onverlet dat het altijd mogelijk is om voor deze thema's, ter uitwerking van de nationale omgevingsvisie, «reguliere» programma's kunnen worden opgesteld op grond van artikel 3.4 van het wetsvoorstel. Een dergelijk programma vindt dan zijn inbedding in het integrale beleid voor de fysieke leefomgeving zoals dat in de nationale omgevingsvisie is vastgelegd.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

[N61]

De leden van de fractie van GroenLinks vragen (alsnog) een reactie op de kanttekening van de Groningse rechtsgeleerden deelt, die stellen: «Ten aanzien van de introductie van de voorhangprocedure [...] geldt dat die niet zou moeten worden gebruikt als compensatie voor (te) ruime delegatiegrondslagen».
Deze reactie is in de memorie van antwoord opgenomen bij een vergelijkbare vraag van de leden van de fractie van de SP [96]. Uit die reactie blijkt dat de delegatiegrondslagen naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State – ook naar het oordeel van de Groningse onderzoekers – in belangrijke mate en met een sterk effect zijn ingekaderd en begrensd. Verder is gewezen op de aard en omvang van het omgevingsrecht en de bestaande delegatie- en voorhangbepalingen. Het voorliggende wetsvoorstel, met inbegrip van de wijzigingen naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en gedurende de behandeling in de Tweede Kamer, kent belangrijke inhoudelijke en procedurele waarborgen. Deze waarborgen zijn niet bedoeld als compensatie, maar vullen elkaar aan. Ze zorgen voor sturing op wetsniveau en voor een sterke parlementaire betrokkenheid bij de uitwerking daarvan.
De fractieleden van GroenLinks zijn van mening dat het AMvB-niveau niet het juiste niveau is voor principiële materiële keuzes. Zij wijzen daarbij op enkele verschillen in de totstandkomingsprocedure van een AMvB en een wet. Zij concluderen verder dat de besluitvorming daardoor minder uitvoerig en beperkter in (denk)tijd is. Verder stellen zij dat de sterkere parlementaire betrokkenheid en uitgebreidere procedure voor de totstandkoming van een wet er beter voor zorgt dat een wet niet in strijd is met hogere wetgeving of internationale verdragen. Die conclusies deelt de regering niet. De uitvoerigheid van de behandeling en de hoeveelheid tijd die daarvoor beschikbaar is, worden immers door het parlement zelf bepaald. Dat blijft het geval. Terecht wijzen de leden op het belang dat de nationale regelgeving in overeenstemming moet zijn met hogere wetgeving, zoals de internationale regelgeving. Dat geldt echter ongeacht het niveau waarop die regels zijn gesteld. De met diverse waarborgen omklede totstandkomingsprocedure van een AMvB, met inbegrip van advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State, voldoet daaraan.
Tot slot vragen de leden een reactie op hun stelling dat de kenbaarheid en overzichtelijkheid ermee gediend is wanneer essentiële normen in de wet zelf zijn opgenomen. Doorverwijzingen bevorderen de kenbaarheid immers niet. Dat laatste punt onderschrijft de regering van harte. Dat is precies de reden waarom de regering heeft gekozen voor het uitgangspunt van bundeling van normstelling. Door normen te bundelen wordt de kenbaarheid en overzichtelijkheid en ook de samenhang van de regels bevorderd. Als daarbinnen een onderverdeling gemaakt zou worden leidt dat weer tot gelaagdheid en tot doorverwijzingen (van wet naar AMvB), die gebruikers in de huidige regelgeving juist als complex ervaren. Bovendien kan een onderscheid in «essentiële» en «niet-

essentiële» normen bij gebruikers de indruk wekken dat die laatste ook minder belangrijk zouden zijn. Dat wil de regering voorkomen met een stelsel van geharmoniseerde, gebundelde en samenhangende regels.

[N62]

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering te verduidelijken hoe gelijkwaardige kwaliteit van de leefomgeving geborgd wordt met alleen nationale omgevingswaarden voor water, lucht, externe veiligheid en primaire waterkeringen. Ook willen zij weten of de regering het met deze leden eens is dat in heel Nederland een basiskwaliteitsniveau voor de leefomgeving geborgd dient te zijn. Zij willen verder weten waarom het wetsvoorstel niet voor alle aspecten die van belang zijn voor de leefomgeving, omgevingswaarden verplicht stelt. Verder vragen zij of de regering bereid is omgevingswaarden op provinciaal niveau verplicht te stellen, bijvoorbeeld voor het aspect «landschap». De genoemde fractieleden willen ook weten of de regering verwacht dat in de omgevingsplannen bindende waarborgen worden opgenomen, die voldoende bescherming bieden voor de burger, nu zij verwachten dat omgevingsplannen eerder globaal zullen zijn en veel ontwikkelingsruimte en afwegingsruimte zullen bieden.
In antwoord op de eerste en tweede deelvraag merkt de regering op dat het wetsvoorstel niet beoogt of kan beogen dat in heel Nederland een gelijkwaardige kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt geborgd. Het wonen aan de rand van een Drentse hei heeft een geheel andere kwaliteit dan het wonen in het centrum van een stad zoals Rotterdam. De regering streeft er wel naar, in lijn met de eerdere toezeggingen aan het parlement, de voorgenomen uitvoeringsregelingen van de Omgevingswet zo vorm te geven en in te richten dat in een gelijkwaardig beschermingsniveau als onder de bestaande wetgeving wordt voorzien. De regering is het dus eens met de leden dat een basiskwaliteitsniveau voor de fysieke leefomgeving wordt geborgd.
De derde deelvraag beantwoordend bevat het wetsvoorstel inderdaad een beperkte opsomming van verplichte omgevingswaarden op rijksniveau. Een deel daarvan is rechtstreeks afgeleid van de EU-verplichtingen. Daarnaast kent het wetsvoorstel ook de verplichting voor het Rijk om omgevingswaarden voor waterveiligheid (bescherming van het land tegen overstromingen) vast te stellen. Deze verplichting vloeit niet voort uit een EU-richtlijn, maar kent een nationale achtergrond. De keuze om op wetsniveau niet tot méér (categorieën van) omgevingswaarden te verplichten is in de memorie van toelichting toegelicht onder het kopje «Geen voorkeur voor de wijze van vastleggen beleidsdoelstellingen»[30].
Verder merkt de regering op dat niet elk beleidsdoel dat ziet op (behoud of verbetering van) de kwaliteit van onderdelen van de fysieke leefomgeving de vorm moet krijgen van een omgevingswaarde. Dat is voor uiteenlopende kwaliteitsaspecten ook bijna niet mogelijk, zeker niet op nationaal niveau. Zo lopen bijvoorbeeld de archeologische, de monumentale, de historische, de landschappelijke kwaliteiten en de stedenbouwkundige kwaliteiten van plek tot plek uiteen. Het in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins objectieve termen vastleggen door het Rijk van die kwaliteiten in omgevingswaarden in het beoogde Besluit kwaliteit leefomgeving is bijna onmogelijk en zou tot een sterke centralisatie leiden. Ook zouden de lasten van de verplichte monitoring van die waarden buitensporig hoog worden. Een keuze voor omgevingswaarden is in het systeem van het wetsvoorstel ook niet nodig. In zo'n geval bevat het wetsvoorstel andere instrumenten waarmee deze belangen eveneens wettelijk kunnen worden geborgd. Het Rijk kan ter bescherming of verbetering van die kwaliteiten (aangeduid als «andere doelstellingen

[30] Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 100–101.

voor de fysieke leefomgeving») met instructieregels sturen op de afwegingen die bestuursorganen maken bij concrete besluiten (bijvoorbeeld omgevingsplannen, omgevingsverordeningen, omgevingsvergunningen, projectbesluiten). Dat is een adequate manier van wettelijke borging. Omgevingswaarden en instructieregels kunnen afzonderlijk van elkaar worden ingezet, maar een combinatie van beide is ook mogelijk. Daarnaast zal het Rijk ook door middel van algemene rijksregels aan activiteiten, die gelden voor burgers en bedrijven, sturen op bescherming of verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.
In de vierde deelvraag over het verplicht stellen van omgevingswaarden op provinciaal niveau, bijvoorbeeld voor het aspect landschap, leest de regering de veronderstelling dat landschappelijke waarden alleen goed beschermd kunnen worden door vaststelling van een omgevingswaarde. De wijze waarop landschappelijke waarden beschermd kunnen worden hangt echter af van het karakter van die waarde. Als voor een bepaald onderwerp niet wordt gekozen voor de figuur van een omgevingswaarde, wil dat niet zeggen dat die waarde niet belangrijk is of dat deze niet goed beschermd kan worden. Ook door middel van instructieregels of met algemene regels voor activiteiten kunnen bepaalde waarden goed worden beschermd. Bij de beantwoording van de derde deelvraag is daarop ingegaan. De regering heeft vanuit een oogpunt van subsidiariteit ervoor gekozen om aan de provincies de ruimte te bieden om zelf te kiezen op welke wijze zij belangrijke kwaliteiten bescherming bieden. Het is in lijn met de afspraak tussen het Rijk en de provincies in het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur[31] dat landschapsbescherming behoort tot de autonome taken van de provincies. Het Rijk houdt wel een verantwoordelijkheid voor de landschappen die als werelderfgoed zijn aangemerkt.
In antwoord op de laatste deelvraag merkt de regering op dat op grond van artikel 2.4 van het wetsvoorstel de gemeente verplicht is om een omgevingsplan vast te stellen, waarbij voor het gehele grondgebied functies aan locaties moeten worden toebedeeld. Daarbij moet sprake zijn van evenwicht tussen die functie en moet worden aangeven welke activiteiten wel of niet mogen worden verricht op een locatie. Aansluitend daarop moeten regels aan het omgevingsplan worden verbonden, zoals bedoeld in artikel 4.2 van het wetsvoorstel, die bepalen in welke mate, op welke wijze en onder welke condities of omstandigheden de activiteiten mogen worden verricht. Op deze manier zorgt het wetsvoorstel ervoor dat in het omgevingsplan altijd sprake is van een vereniging van het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Deze opdracht aan het bestuur komt ook tot uitdrukking in de maatschappelijke doelen van artikel 1.3 van het wetsvoorstel.
De keuzes die een gemeente kan maken bij de bescherming en benutting van de fysieke leefomgeving, hangen af van de situatie ter plaatse. In beginsel is dit een decentraal vraagstuk. Als er sprake is van aspecten waarvoor provinciale of nationale doelen gelden die doorwerken naar de gemeentelijke besluitvorming, wordt dat geborgd via instructieregels.
Het wetsvoorstel biedt inderdaad de gemeente de mogelijkheid om te werken met een globaal omgevingsplan. In een dergelijk plan is sprake van een toedeling van functies op hoofdlijnen, maar wel met regels die borgen dat bij de latere uitwerking van het plan sprake is van het behoud van het evenwicht tussen functies en dat voldaan blijft aan de randvoorwaarden die in instructieregels van het Rijk of de provincie zijn vastgelegd. Door middel van de beoordelingsregels die in het omgevingsplan worden gesteld voor de besluiten die nodig zijn voor de latere uitwerking van dat plan, moet zijn geborgd dat wordt voldaan aan de instructieregels die zijn gesteld met het oog op te beschermen belangen en te realiseren doelen. Het geheel van deze regels is bepalend voor de ontwikkelingsruimte en afwegingsruimte bij een globaal

[31] Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 107, bijlage.

omgevingsplan. De vrees van de fractieleden dat een globaal omgevingsplan onvoldoende bescherming biedt voor de burger, is dus niet nodig.

[N63]

De fractieleden van GroenLinks vragen waarom de regering geen aanleiding ziet om een omgevingswaarde, als nationaal plafond, voor CO_2 vast te stellen. Ook vragen zij aan welke passende maatregelen de regering denkt als het gaat om het nakomen van de afspraken van het klimaatakkoord van Parijs.
Nederland is als onderdeel van de EU gehouden aan de Europese CO_2-reductiedoelen voor 2020, 2030 en 2050. Het realiseren van de CO_2-reductiedoelen gebeurt onder meer via een Europees doel voor de EU ETS (Emission Trading System)-sectoren. Voor de niet-ETS-sectoren gelden per lidstaat nationale bindende doelen die deels met Europese en vooral met nationale beleidsmaatregelen moeten worden gerealiseerd. De ETS-doelen in nationale wetgeving vastleggen is overbodig. De non-ETS-doelen vastleggen in nationale wetgeving is een mogelijkheid. Zoals het recente Energierapport aangeeft is een wettelijke borging op zich niet voldoende. Voor het halen van de doelen is meer nodig. Op dit moment wordt de laatste hand gelegd aan een ambtelijke interdepartementaal beleidsonderzoek «kosteneffectiviteit CO_2-reductiemaatregelen» naar de kosteneffectiviteit van maatregelen die gericht zijn op klimaatdoelen. Ook start in april dit jaar een Energiedialoog over de wijze waarop de CO_2-reductie op de lange termijn moet worden gerealiseerd. Het is pas opportuun te kijken naar borging als de uitkomsten daarvan bekend zijn. Op korte termijn zal het kabinet per brief de Tweede Kamer informeren over de gevolgen van het klimaatakkoord in Parijs.

[N64]

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering het met hen eens is dat een programma dat moet worden opgesteld bij overschrijding van een omgevingswaarde niet automatisch de fysieke leefomgeving beschermt in een gebied waar sprake is van meerdere bronnen.
De regering is dat niet met de leden van de fractie eens. Als er een omgevingswaarde geldt, dan heeft die betrekking op alle bronnen die op het bereiken daarvan van invloed zijn. Een programmaplicht bij overschrijding moet op grond van het wetsvoorstel ertoe leiden dat weer aan de betreffende omgevingswaarde wordt voldaan. Een dergelijk programma kan alleen effectief zijn als deze zich richt op alle relevante bronnen. Hoe een en ander bepaald kan worden hangt af van de wijze waarop de omgevingswaarde is vormgegeven en hoe de belasting wordt uitgedrukt (dus van de gekozen parameters en de daarbij behorende meet- en rekensystematieken).
Ook vragen de leden van de fractie van GroenLinks welke wettelijke waarborg er is dat ook in die gebieden een gelijkwaardige kwaliteit van de fysieke leefomgeving beschermd zal worden wanneer de decentrale overheden geen decentrale omgevingswaarden vaststellen.
Zoals de regering ook in de Nota naar aanleiding van het nader verslag aan de Tweede Kamer heeft aangegeven[32] is de omgevingswaarde binnen het wetsvoorstel niet het enige instrument om een adequate bescherming van de fysieke leefomgeving te bereiken. Het wetsvoorstel biedt aan de verantwoordelijke bestuursorganen een breed palet aan mogelijkheden om cumulatie die een acceptatiegrens overschrijdt, te voorkomen of terug te dringen. Voor het preventieve aspect wijst de regering op het omgevingsplan: cumulatie van nadelige gevolgen voor de fysieke

[32] Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 23, blz. 33–34.

leefomgeving moet de aandacht krijgen bij het toedelen van functies aan locaties. Een evenwichtige toedeling van die functies, en het met het oog op die functies stellen van regels, moet immers ook zijn gericht op het waar mogelijk voorkomen van ongewenste cumulatieve gevolgen. Dat kan de vorm krijgen van gebiedsgerichte maatwerkregels in het omgevingsplan. Dergelijke maatwerkregels kunnen ook in de waterschapsverordening of de omgevingsverordening worden opgenomen. Ook gemeentelijke gebiedsgerichte omgevingswaarden voor bepaalde aspecten zijn mogelijk, in combinatie met daaraan gekoppelde programma's als de omgevingswaarden overschreden dreigen te worden. Specifieke maatwerkvoorschriften gericht op concrete activiteiten zijn ook mogelijk als het Rijk of de provincie over die activiteiten algemene regels hebben gesteld en de mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften is opengesteld. Ook de aanscherping van vergunningvoorschriften of andere (effectgerichte) maatregelen zijn denkbaar.

[N65]

De leden van de GroenLinks-fractie wijzen op het recente debat over de mogelijkheid tot bouwen aan de kust en het belang dat de rijksoverheid de kwaliteit van de leefomgeving bewaakt en dat er geen draagvlak is voor het streven van de rijksoverheid om haar handen daarvan af te trekken. Deze leden vragen hoe de regering dit beoordeelt.
Het kabinetsvoornemen[33] om de bestaande regels voor bouwen in het kustgebied te verruimen door een aanpassing van Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) was gebaseerd op de nieuwe Beleidslijn Kust. Daarin is vastgelegd dat er meer mogelijkheden zijn voor nieuwe initiatieven in zee, op het strand en in de duinen. Die Beleidslijn vloeit voort uit de Nationale Visie Kust. Die zet in op een aanpak waarbij de bescherming van de kust samengaat met ruimtelijke ontwikkeling en waarin is vastgesteld dat een kwaliteitsverbetering van kustplaatsen gewenst is. Omdat de kustbescherming op orde is, is het mogelijk om andere functies te combineren met die van waterstaatswerk: de zogenaamde «multifunctionele waterkering». Omdat de ruimtelijke ontwikkeling van oudsher een aangelegenheid van decentrale overheden is, binnen de door het Rijk aangegeven kaders, meende het kabinet dat het mogelijk was om die keuze te maken, mede met het oog op het subsidiariteitsbeginsel. In aanloop naar het Algemeen Overleg Omgevingswet van 21 januari 2016 heeft de regering gemerkt dat er veel aandacht voor de kust is. Daarom is aangegeven geen uitvoering te geven aan de voorgestelde Barro-wijzigingen voor zover deze betrekking hebben op de kust. Dit betekent dat de nu geldende regels voor de kust ongewijzigd blijven.

Het debat waarop de fractieleden van Groen-Links doelen geeft aan dat het dikwijls moeilijk is om scherpe scheidslijnen te trekken wanneer de oplossing van maatschappelijke opgaven kan worden overgelaten aan decentrale overheden en of en hoe de rijksoverheid daarbij moet sturen door middel van wettelijke regels en kaders.
Geabstraheerd van dit specifieke voorbeeld en toegespitst op het wetsvoorstel merkt de regering het volgende op. De Omgevingswet is gericht op een aantal maatschappelijke doelen. Die zijn expliciet verwoord in artikel 1.3 van het wetsvoorstel, op basis van het motto van het wetsvoorstel dat het gaat om ruimte voor ontwikkeling met waarborgen voor kwaliteit. De uitwerking van deze doelen komt telkens neer op het vinden en behouden van evenwicht tussen het beschermen en het benutten van de fysieke leefomgeving. Ter borging van allerlei belangen worden op nationaal niveau regels gesteld voor allerlei activiteiten,

---

[33] Kamerstukken II 2015/16, 29 383, nr. 252.

bijvoorbeeld in de vorm van omgevingswaarden of in de vorm van instructieregels voor besluiten van provincies en gemeenten. Het wetvoorstel geeft ook aan, in welke gevallen sprake is van verplichte of mogelijke rijksregels, zoals in de artikelen 2.14 en 2.15 over omgevingswaarden, de artikelen 2.24 tot en met 2.31 over instructieregels en de artikelen 4.20 tot en met 4.29 over algemene regels van het Rijk voor activiteiten.
Hieruit vloeit voort dat veel regels die nodig zijn voor de concretisering van de maatschappelijke doelen van het wetsvoorstel het beste op decentraal niveau kunnen worden gesteld en uitgevoerd. Dat past bij het politiek primaat van provincies en gemeenten om voor het eigen grondgebied tot een evenwichtige toedeling van functies te komen. Dit primaat is in artikel 2.3 van het wetsvoorstel vastgelegd, op basis van de principes van «decentraal, tenzij» en subsidiariteit. Op basis daarvan is er binnen de grenzen van de wet, zoals verwoord in de doelen en wettelijke bepalingen van het wetsvoorstel, ruimte voor decentrale overheden om zelf invulling te geven aan hun beleidsambities op het gebied van de fysieke leefomgeving. Daarbij is echter geen sprake van regelvrije omgang met de fysieke leefomgeving, in gevallen waarin op rijksniveau geen regels zijn gesteld voor bepaalde activiteiten of aspecten. Want uit artikel 2.1 van het wetsvoorstel blijkt dat op decentraal niveau, net als op rijksniveau, geldt dat bestuursorganen hun taken en bevoegdheden moeten uitoefenen met het oog op de doelen en de specifieke regels krachtens de wet.

[N66]

De leden van de GroenLinks-fractie hebben in het voorlopig verslag gevraagd of de regering bereid is de doorwerking van de omgevingswaarden tussen de verschillende bestuurslagen zodanig wettelijk te regelen dat de doorwerking helder is. Naar aanleiding van de beantwoording in de memorie van antwoord [163] vragen zij de regering dit nader toe te lichten aan de hand van het voorbeeld dat een gemeente een decentrale omgevingswaarde voor fijnstof vaststelt, en binnen de gemeentegrenzen een milieuzone instelt. Zij vragen hoe het Rijk met de gemeente zal omgaan als het Rijk de maximumsnelheid wil verhogen op een rijksweg die langs de gemeente loopt, waardoor de decentrale omgevingswaarde overschreden dreigt te worden.
Omgevingswaarden zijn te zien als een concretisering van de maatschappelijke doelen die met de Omgevingswet worden gereguleerd, zoals bedoeld in artikel 1.3 van het wetsvoorstel. Zij maken duidelijk wat de zorg van de overheid is voor de fysieke leefomgeving, bij wijze van referentiekader voor de toepassing van bevoegdheden van de overheid zoals het vaststellen van een omgevingsplan of het verlenen van een omgevingsvergunning voor een activiteit. Inhoudelijk bepaalt een omgevingswaarde de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de toelaatbare belasting door activiteiten of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen. Dit is geregeld in artikel 2.9 van het wetsvoorstel. In juridische zin is een omgevingswaarde een norm met een beschrijving van de daadwerkelijke kwaliteit die op een bepaalde plaats en op een bepaald moment moet worden bereikt, nagestreefd of in stand worden gehouden.[34] De norm wordt gesteld zonder dat daarmee sprake is van een directe koppeling tussen het doel ervan en concrete besluiten voor nieuwe ontwikkelingen, projecten en activiteiten. De doorwerking vindt wel op indirecte wijze plaats, doordat de omgevingswaarde een juridisch bindend beleidsdoel is voor de overheid die de waarde heeft vastgesteld. Als er aanleiding is om een bepaalde omgevingswaarde, gesteld door het Rijk, wel een directe doorwerking te geven voor bepaalde besluiten van

[34] Kamerstukken II 2013/24, 33 962, nr. 3, blz. 95.

decentrale bestuursorganen, kan die doorwerking worden vormgegeven door middel van instructieregels of beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen. Die regels zullen dan worden opgenomen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving. Een provincie kan de door haar in de omgevingsverordening op te nemen omgevingswaarden eveneens een doorwerking naar gemeentelijke besluiten geven door middel van instructieregels.
In het voorbeeld dat de fractieleden geven, is sprake van een gemeentelijke omgevingswaarde voor fijnstof. De mogelijkheid om een dergelijke omgevingswaarde te stellen, hangt af van de ruimte die in rijksregels wordt geboden om de nationaal geldende normen voor fijnstof in te vullen of daarvan af te wijken. Dit is geregeld in artikel 2.11, tweede lid, van het wetsvoorstel. Aannemende dat de in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving op te nemen omgevingswaarden voor luchtkwaliteit die ruimte zullen bieden, brengt een gemeentelijke (aanvullende) omgevingswaarde voor fijnstof in het omgevingsplan alleen voor de gemeente zelf verplichtingen met zich mee: een verplichting om te monitoren en een programmaplicht bij (dreigende) overschrijding. Een decentrale omgevingswaarde kan dus geen beperkingen stellen aan het beheer van de rijksweg.
De omgevingswaarde kan vervolgens worden gebruikt om decentrale regels te onderbouwen. Dat kunnen onder meer beoordelingsregels zijn voor een gemeentelijke omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit, maar ook rechtstreekse verboden of gebruiksregels bij een locatie, bijvoorbeeld het instellen van een milieuzone. De instelling van een milieuzone is overigens een verkeersbesluit voor een deel van het gemeentelijke wegennet, dat geen betrekking heeft of kan hebben op wegen die in beheer zijn bij een andere overheid.
De verhoging van de snelheid op een weg is ook een verkeersbesluit. Bij het nemen van een verkeersbesluit door het Rijk, zoals in het voorbeeld van de fractieleden is bedoeld, moet het Rijk rekening houden met alle belangen die daarbij zijn betrokken. Dat gaat niet zover dat de rijkswegbeheerder daarbij gehouden is om inhoudelijk een andere afweging te maken in het kader van het verkeersbesluit, dan zonder een decentrale omgevingswaarde het geval zou zijn. Die waarde werkt dus niet door in het verkeersbesluit. Tot de belangen die wel bij een dergelijk verkeersbesluit moeten worden betrokken, behoort nu al het milieubelang, waaronder het gezondheidsbelang van omwonenden (artikel 21 van het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer en artikel 2 tweede lid, aanhef en onder a, van de Wegenverkeerswet 1994). Bij besluiten van het Rijk die direct een of meer gemeenten raken, vindt altijd in het kader van de belangenafweging overleg met de lokale autoriteiten plaats.
De decentrale omgevingswaarde moet worden geëffectueerd door het decentrale gezag. Bij het stellen van een lokale omgevingswaarde zal de gemeente moeten nagaan of het bereiken daarvan afhankelijk is van besluiten of handelingen van andere bestuursinstanties. Als dat het geval is, zal een dergelijke waarde niet gesteld kunnen worden zonder dat met die andere bestuursorganen voorafgaand overleg heeft plaatsgevonden. Anders krijgt de lokale omgevingswaarde een zinledig karakter. De bestuurlijke afspraken daarover kunnen hun beslag krijgen in een programma. Dit houdt verband met de verplichting van de gemeente om omgevingswaarden te monitoren en om daarvoor een programma op te stellen bij (dreigende) overschrijding.

[N67]

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of een integrale afweging nog wel tot zijn recht komt als onlosmakelijk samenhangende activiteiten niet meer gelijktijdig beoordeeld worden. Deze leden zien niet in hoe een

integrale afweging in een omgevingsplan of omgevingsvisie kan doorwerken wanneer de initiatiefnemer zijn vergunningen apart aanvraagt. Daarbij verwijzen zij ten aanzien van de beoordeling van een bouw- en milieuactiviteit naar een advies van een bestuurlijke werkgroep evaluatie geurregelgeving veehouderijen en naar een advies van de Europese Commissie[35] voor wat betreft de omgevingsvergunning voor een mijnbouwwerk en de opsporingsvergunning en winningsvergunning. Zij vragen de regering daarbij te reageren op twee genoemde voorbeelden.

Met het wetsvoorstel wordt inderdaad de met de Wabo ingezette lijn gecontinueerd van specifieke beoordelingsregels per activiteit. Specifieke beoordelingskaders bieden zowel aan de initiatiefnemer als aan belanghebbenden rechtszekerheid over de belangen die bij het verlenen van een vergunning een rol spelen. Gelet op deze keuze is een afzonderlijke omgevingsvergunning inderdaad niet het geschikte instrument voor een volledig integrale afweging van alle leefomgevingsaspecten in een gebied. Ook de algemene rijksregels voor activiteiten, die op grond van artikel 4.3 van de wet worden gesteld, kunnen geen integrale afweging over een activiteit op een locatie waarborgen.

In beide voorbeelden die door deze leden zijn genoemd, gaat het over een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. In het eerste voorbeeld speelt daarbij de vraag of de functietoekenning voldoende de belangen van natuur en milieu meeweegt. In het tweede voorbeeld speelt daarnaast nog cumulatie van gevolgen van meerdere activiteiten. In het huidige recht kunnen in dit soort situaties problemen ontstaan als milieuvraagstukken niet in samenhang met ruimtevraagstukken worden benaderd. Hierdoor kunnen problemen ontstaan die ook door de bestuurlijke werkgroep worden gesignaleerd, zoals cumulatie van (geur)hinder voor de omgeving. De regering zal hieronder aangeven welke mogelijkheden het stelsel van de Omgevingswet in deze situaties biedt.

De integrale afweging van belangen vindt niet plaats bij afzonderlijke vergunningverlening, maar al eerder in de beleidscyclus, bij het formuleren van de integrale omgevingsvisies op met name het gemeentelijk en provinciaal niveau. Dat krijgt vervolg in het integrale omgevingsplan, waarbij – anders dan bij de afzonderlijke vergunningplichten en algemene rijksregels – alle doelen van de wet een rol spelen. In het omgevingsplan moeten gemeenten, op grond van artikel 4.2 van het wetsvoorstel, in ieder geval regels stellen over een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Via de regels in het omgevingsplan moet de gemeente waarborgen dat de activiteiten die mogelijk worden vanwege die functies, het evenwicht daartussen niet verstoren. Zo spelen milieubelangen een belangrijke rol bij de evenwichtige toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan.

In het omgevingsplan wordt bij de toedeling van een functie aan een locatie aangeven welke activiteiten wel of niet mogen worden verricht op een locatie. De daaraan verbonden regels geven dan aan in welke mate, op welke wijze en onder welke condities of omstandigheden die activiteiten mogen worden verricht. Bij deze toedeling van functies aan locaties weegt de gemeente alle belangen mee die daarbij betrokken zijn, waaronder milieu- en natuurbelangen. Het Rijk zal instructieregels geven over deze regels in het omgevingsplan, om een bepaald beschermingsniveau voor de fysieke leefomgeving te waarborgen, bijvoorbeeld voor geluid. Deze instructieregels zullen worden opgenomen in het voorgenomen Besluit kwaliteit leefomgeving.

Door de verbrede reikwijdte van het omgevingsplan kunnen gemeenten meer dan met de huidige wetgeving milieu- en ruimtevraagstukken geïntegreerd benaderen. Daarbij kan de gemeente, waar nodig, de gebruiksruimte in het omgevingsplan begrenzen voor die onderwerpen

[35] 2014/70/EU, OJ 2014, L39/72.

die, gelet op de functies die in het gebied zijn toegedeeld, aandacht behoeven. Het omgevingsplan wordt het primaire instrument om de significante effecten van milieubelastende activiteiten die vooral een lokale afweging betreffen, te voorkomen. Het gaat hierbij in ieder geval om geur, geluid, trillingen en externe veiligheid. Afhankelijk van de gebiedsproblematiek kan ook voor andere onderwerpen gebruiksruimte in het omgevingsplan worden begrensd, zoals voor emissies naar de lucht, de lozingen in gemeentelijke rioolstelsels, of het gebruik van bodemenergie. Voor omwonenden en bedrijven is daarmee in een vroeg stadium duidelijk welke ruimte er is voor activiteiten, met het oog op het voorkomen van significante effecten voor de omgeving. Met het doordacht toekennen van gebruiksruimte aan locaties kan waar nodig ook worden voorkomen dat «wie het eerst komt, het eerst maalt» en dat gebruiksruimte in het gebied onbedoeld door andere activiteiten wordt verbruikt.
De aan locaties gekoppelde regels in het omgevingsplan gelden ongeacht de vraag, of voor een activiteit ook algemene rijksregels gelden en of eventueel een vergunning is vereist. De bestuurlijke werkgroep, waaraan de vraagstellers refereren, adviseert om nieuwe ontwikkelingen te toetsen aan normen ten aanzien van cumulatieve hinder. Hierin ziet de regering het karakter van een preventieve toets. Daarmee wordt voorkomen dat de gemeente in het kader van handhaving voor het blok wordt gezet. Bij de voorbereiding van het voorgenomen Besluit activiteiten leefomgeving zal het advies van de bestuurlijke werkgroep evaluatie geurregelgeving veehouderijen worden betrokken.
Bij het voorbeeld over de mijnbouwactiviteiten moet worden vooropgesteld dat de opsporings- en winningsvergunning geregeld blijven in de Mijnbouwwet, deze integreren niet in de Omgevingswet. De opsporings- of winningsvergunning onder de Mijnbouwwet is een marktordeningsvergunning (een concessie), en zegt niets over de uitvoering van activiteiten. De houder van een opsporings- of winningsvergunning heeft de zekerheid dat anderen deze activiteit niet mogen uitvoeren in het vergunde gebied. Als de volgende stap aan de orde is, het daadwerkelijk uitvoeren van mijnbouwactiviteiten, is een omgevingsvergunning nodig. Bij een omgevingsvergunning wordt gekeken naar bijvoorbeeld bouwvereisten, gevolgen voor het milieu en de ruimtelijke inpassing. Dit zijn zaken die niet bij de concessieverlening aan de orde komen. De genoemde gevolgen kunnen immers pas worden beoordeeld als duidelijk is of, hoe, maar ook waar deze activiteiten concreet zullen plaatsvinden. Er is dus geen procedurele of inhoudelijke koppeling tussen de omgevingsvergunning voor een mijnbouwwerk en de opsporings- en winningsvergunning. De genoemde vergunningen hebben betrekking op verschillende fases van de opsporing of winning van delfstoffen of aardwarmte. Er is dan ook geen coördinatie beoogd tussen omgevingsvergunning voor een mijnbouwwerk en de opsporingsvergunning respectievelijk de winningsvergunning (zie ook artikel 4, onder andere onderdeel c, van het advies van de Commissie).

[N68]

De leden van de GroenLinks-fractie veronderstellen dat als gevolg van het amendement-Veldman[36] van milieunormen kan worden afgeweken als er geen sprake is van een experiment. Zij vragen ook of deze bevoegdheid wordt ingekaderd, zodat deze bevoegdheid alleen kan worden gebruikt wanneer een bijdrage wordt geleverd aan het beschermen of verbeteren van de fysieke leefomgeving en er niet van internationaalrechtelijke verplichtingen wordt afgeweken.

---

[36] Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 68.

Het amendement behelsde het invoegen van een vijfde lid in zowel artikel 2.23 als artikel 2.25. Deze artikelleden dwingen de provincies respectievelijk het Rijk ertoe om in de instructieregels vast te leggen in welke gevallen en onder welke voorwaarden van die instructieregels kan worden afgeweken. Als zo'n geval aan de orde is en aan de voorwaarden is voldaan, kan het bestuursorgaan tot wie de regel is gericht afwijken van de instructieregel. In het antwoord op een vraag van de leden van de SP-fractie [N40] is ingegaan op de betekenis van dit amendement voor de beoogde uitvoeringsregelgeving van het wetsvoorstel.
De experimenteerregeling heeft betrekking op een veel bredere set regels, waaronder ook de algemene rijksregels voor activiteiten, aanwijzing van vergunningplichtige activiteiten, procedurele regels en regels die gesteld zijn bij of krachtens enkele andere wetten. De experimenteerregeling is alleen bedoeld voor specifieke experimenten die worden gemonitord en geëvalueerd. Voor de experimenteerregeling is gekozen voor een inkadering tot die experimenten die bijdragen aan het nastreven van de doelen als bedoeld in de aanhef en onderdeel a van artikel 1.3 van het wetsvoorstel: «bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit». De experimenteerregeling kan dus niet ingezet worden voor onderdeel b: «doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften».
Overnemen van de inkadering van de experimenteerregeling zou niet tegemoet komen aan de bedoeling van het amendement, omdat dit juist ziet op het afwijken van milieunormen ten behoeve van ruimtelijke ontwikkelingen, zoals wonen in dichtbevolkte gebieden en transformaties van bedrijvengebieden van traditionele naar moderne bedrijvigheid. Dat soort ontwikkelingen dient juist vooral het doel dat is verwoord in onderdeel b van artikel 1.3.
In artikel 23.3, dat de experimentregeling bevat, is expliciet met «inachtneming van internationaalrechtelijke verplichtingen» vermeld. De bij amendement ingevoegde artikelleden noemen dit niet expliciet. Dat verschil in bewoording heeft echter geen betekenis, omdat de wetgever altijd gebonden is aan internationaalrechtelijke verplichtingen.

[N69]

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering de gebruiksruimte in een gebied voor activiteiten ziet als juridische ruimte die geheel opgevuld kan worden. Zij stellen voor dat altijd gestreefd moet worden naar vermindering van de belasting van de fysieke leefomgeving, zodat gestuurd moet worden op vermindering van de ruimte voor vervuiling en andere belasting.
De regering definieert gebruiksruimte – zo is ook in de memorie van toelichting[37] beschreven – inderdaad als binnen een gebied aanwezige juridische ruimte voor activiteiten. Het gaat dus om ruimte die zo nodig opgevuld kan worden binnen de grenzen van de geldende omgevingswaarden en instructieregels. Na die opvulling wordt nog steeds voldaan aan de normen die zijn gesteld met het oog op de bescherming van de gezondheid en het milieu. In sommige gevallen vormt het beginsel van geen achteruitgang onderdeel van (Europese) regelgeving, wat betekent dat de gebruiksruimte in die gevallen gelijk is aan de nu bestaande kwaliteit (zie hierover ook het antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie [N52]). De regering is met de leden van mening dat gestreefd moet worden naar vermindering van de cumulatieve belasting van de fysieke leegomgeving. Tegelijkertijd is niet reëel om die ambitie ook te willen realiseren op elke locatie en voor elke nieuwe activiteit. Nieuwe

[37] Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 285 e.v., blz. 388.

activiteiten, waaronder bijvoorbeeld ook windturbineparken of fietssnelwegen, leiden immers tot nieuwe benutting van de gebruiksruimte.
De gemeente moet mede daarom in het omgevingsplan zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dit is geregeld in artikel 4.2, eerste lid, van het wetsvoorstel. Die toedeling betreft zowel de functies die een bron van hinder of omgevingsveiligheid mogelijk maken, als ook de toedeling van functies met gevoelige objecten. Via de regels in het omgevingsplan moet de gemeente waarborgen dat de activiteiten die mogelijk worden vanwege die functies, het evenwicht niet verstoren. Dit impliceert dat toegelaten activiteiten geen significante gevolgen mogen veroorzaken voor de aspecten waarvoor de regels zijn gesteld. Degene die op een locatie een activiteit ontplooit of wil ontplooien, heeft daarmee inzicht in de gebruiksmogelijkheden op de desbetreffende locatie. Uit dit stelsel volgt dat het niet vanzelfsprekend is dat de gebruiksruimte in een gebied voor bepaalde activiteiten geheel wordt opgevuld: dat is afhankelijk van de beoordeling van het evenwicht tussen uiteenlopende functies.
Bij de evenwichtige toedeling van functies kan bovendien in het omgevingsplan worden gekozen voor een bewuste verdeling van gebruiksruimte, bijvoorbeeld als blijkt dat de gebruiksruimte schaars is. Dit vergt het balanceren tussen belangen. De fysieke leefomgeving is immers niet alleen gebaat bij vermindering van de belasting, bijvoorbeeld met lage geluidniveaus op gevels, maar ook bij het benutten van diezelfde leefomgeving voor maatschappelijk gewenste activiteiten die een zekere mate van belasting kunnen opleveren. In het omgevingsplan kan deze balans worden geborgd met regels die worden gesteld met het oog op zowel het beschermen als het benutten. Wanneer een activiteit gebruik maakt van de ruimte die met die regels is gegeven, is er in beginsel geen aanleiding om te streven naar minder belasting dan volgens de regels nodig is. Binnen het stelsel van de Omgevingswet zal worden voorzien in regels die ervoor zorgen dat sprake is van een gelijkwaardig beschermingsniveau als onder het huidige recht.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus